3 1761 11650700 5

GOVT PUBNS


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116507005

Government Publications

Issue No. 28

Thursday, May 22, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 28

Le jeudi 22 mai 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

4437

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

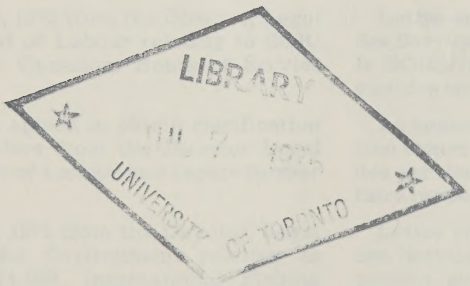
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

LIBRARY
JUL
7
1980
UNIVERSITY OF TORONTO

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 22, 1975
(29)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:09 a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Kenneth Robinson, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted a letter dated April 22, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Agriculture, relating to SOR/74-259, Meat Inspection Regulations, amendment, a letter dated April 30, 1975 from the Secretary, Canadian Wheat Board, relating to SOR/74-571, Canadian Wheat Board Regulations and a letter dated April 25, 1975 from the Director, Legal Services, Ministry of State for Urban Affairs relating to SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations.

On a letter dated April 21, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/74-644, Canada Egg Purchasing Levies Order,

Counsel to the Committee agreed to correspond again with the Director, Legal Services, Department of Agriculture with respect to certain comments and report further to the Committee.

On a letter dated March 26, 1975 from the Director, Legal Services Branch, Department of Labour relating to SOR/75-9, Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations,

Counsel to the Committee agreed to obtain clarification with respect to certain matters from the Director Legal Services Branch, Department of Labour and report further to the Committee.

On a letter dated April 23, 1975 from the Director, Legal Services, Department of the Environment relating to SOR's/73-510, 74-428 and 74-609, International Fishing Vessel Inspection Regulations,

Counsel to the Committee agreed to obtain further information from the Director, Legal Services, Department of the Environment and report to the Committee.

On SOR/72-219, National Battlefields Park By-law,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the National Battlefields Commission with respect to certain comments on the By-law.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 MAI 1975
(29)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 9, sous la présidence de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, Conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité prend note d'une lettre en date du 22 avril 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture, portant sur le DORS/74-259,—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification; d'une lettre en date du 30 avril 1975, provenant du secrétaire de la Commission canadienne du blé, portant sur le DORS/74-571, Règlement sur la Commission canadienne du blé et d'une lettre en date du 25 avril 1975 provenant du directeur des services juridiques du ministère d'État chargé des Affaires urbaines, portant sur le DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport.

Lettre en date du 21 avril 1975, provenant du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture, portant sur le DORS/74-644, Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada.

Le conseiller du Comité convient de communiquer de nouveau avec le directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires et d'en faire rapport au Comité.

Lettre en date du 26 mars 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère du Travail portant sur le DORS/75-9—Règlement du Canada sur la durée du service des conducteurs de véhicules automobiles.

Le conseiller du Comité convient d'obtenir une explication concernant certaines questions provenant du directeur des services juridiques du ministère du Travail et d'en faire rapport au Comité.

Lettre en date du 23 avril 1975, provenant du directeur des Services juridiques du ministère de l'Environnement, portant sur les DORS/73-510, 74-428, 74-609—Règlement d'inspection internationale des bâtiments de pêche.

Le Conseiller du Comité convient d'obtenir d'autres renseignements du directeur des Services juridiques du ministère de l'Environnement et d'en faire rapport au Comité.

DORS/72-219—Règlement du Parc des champs de bataille nationaux,

Le Conseiller du Comité convient de communiquer avec les représentants compétents de la Commission des champs de bataille nationaux concernant certains commentaires sur le Règlement.

The Committee considered SOR/75-133, customs Duties Reductions, Regulations, amendment, SOR/75-138, Ship Routing Regulations, amendment, SOR/75-157 Cape Spear National Historic Park Order, SOR/75-159, General Radio Regulations, Part I, amendment, SOR/75-162, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment, SOR/75-163, Beaubear's Island National Historic Park Order, SOR/75-164, National Parks Fishing Regulations, amendment, SOR/75-169, Schedule A to the Customs Tariff, amendment, SOR/75-170 and SOR/75-171, Canada Grain Regulations, amendment, SOR/75-176, Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment, SOR/75-181, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment, SOR75/182, National Parks Highway Traffic Regulations, amendment and SOR/75-183, Schedule I, Public Service Staff Relations Act, amendment.

Le Comité étudie le DORS/75-133—Règlement de réduction des droits de douane—Modification; le DORS/75-138—Règlement sur l'organisation du trafic maritime—Modification; le DORS/75-157—Décret concernant le parc historique national de Cape Spear; le DORS/75-159—Règlement général sur la radio, partie 1—Modification; le DORS/75-162—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modification; le DORS/75-163—Décret sur le parc historique national de Beaubear's Island; le DORS/75-164—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification, le DORS/75-169—Liste A du tarif de douanes—Modification; le DORS/75-170 et le DORS/75-171—Règlement sur les grains du Canada—Modification; le DORS/75-176—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification; le DORS/75-181—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modification; le DORS/75-182—Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—Modification et le DORS/75-183, Annexe 1, Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique—Modification.

On SOR75-188, National Parks Camping Regulations, amendment,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the amendment.

DORS/75-188—Règlement sur le camping dans les parcs nationaux—Modification,

Le conseiller du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires sur la modification.

The Committee considered SI/75-9, Transfer the Communications Branch of the National Research Council to the Department of National Defence and SOR'S 74-667, 75-73, 75-167, 75-185 and 75-186, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments.

Le Comité étudie le TR/75-9—Transfert de la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches au ministère de la Défense nationale. Et les DORS/74-667, 75-73, 75-167, 75-185 et 75-186—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

The Chairman authorized that the letter dated April 25, 1975 from the Director, Legal Services, Ministry of State for Urban Affairs and the letter dated April 21, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Agriculture be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Le président permet que la lettre en date du 25 avril 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère d'État chargé des Affaires urbaines et la lettre en date du 21 avril 1975 provenant du directeur des Services juridiques, du ministère de l'Agriculture, soient jointes *in extenso* aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.

At 12:02 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12 h 2 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 22, 1975

• 1105

[*Texte*]

The Chairman: We have a sufficient number of members present to carry on business. We are dealing today with the agenda before us. We shall start off with the correspondence we have received with reference to SOR/74-259, Meat Inspection Regulations amended by PC 1974-899 to April 23, 1974. The correspondence received by our counsel from Mr. M. I. Pierce for the Director of Legal Services, Department of Agriculture. I wonder if Mr. Eglington would like to make some comments on this reply that we have received.

Mr. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Pierce states that there has been and will be no attempt to enforce the increased charges retroactively. I imagine that particular part of the correspondence can be satisfactorily closed.

There is a further point about French translations. I understand that Mr. Roger of the Department of Agriculture will be writing about those in due course and thus the file will once again come back.

The Vice-Chairman: I notice, Mr. Eglington, that the second paragraph of the letter states:

> It may be said at once that there was never any intention that the increase in fees was to be retroactive.

So, I can assume that wherever this appears this is the remedy that is . . .

• 1110

Mr. Eglington: I take it that, in this instance, there were delays which were not expected in the Department of Agriculture. They originally thought they would have their regulations made on or before April 1. April Fools' Day came around and the regulations still were not made.

The Vice-Chairman: Do you have a point Mr. Béchard?

Mr. Béchard: If it was never the intention to make those regulations retroactive, then why was it being done?

Mr. Eglington: Their objective was to have the regulations in force and the charges operative by April 1, but they expected when the text was drafted to have the regulations made before that date, so the question of retroactivity would not have arisen. But the delays which evidently occurred between the draftsmen and bridged our statutory instruments prevented the text from being altered on time.

Mr. Béchard: If I understand the letter, there are two exceptions in here that do not fall under those regulations?

Mr. Eglington: That is correct.

The Vice-Chairman: Mr. Eglington, do you agree with the explanation, that has been given on page 2 of the letter, with regard to the section of the Statutory Instruments Act?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 22 mai 1975

[*Interprétation*]

Le vice-président: Nous avons le quorum, nous pouvons donc commencer la réunion. Nous traitons aujourd'hui de l'ordre du jour qui est devant nous. Nous allons commencer avec la correspondance que nous avons reçue à propos du DORS/74-259, Règlement sur l'inspection des viandes modifié par le décret C.P. 1974-899 du 23 avril 1974. Il s'agit d'une lettre envoyée à notre conseiller juridique par M. M. I. Pierce au nom du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture. Peut-être M. Eglington voudrait-il faire des commentaires à propos de cette réponse que nous avons reçue.

M. Eglington (Conseiller juridique): M. Pierce dit qu'on n'a jamais eu l'intention de rendre cette augmentation de frais rétroactive. J'imagine que cet aspect de la question est donc résolu.

Il y a également une question ayant trait aux traductions françaises. Je crois comprendre que M. Roger du ministère de l'Agriculture va nous écrire à cet égard et ce dossier va donc nous revenir encore une fois.

Le vice-président: Monsieur Eglington, j'ai remarqué que le deuxième paragraphe de la lettre se lit comme suit:

> Il convient de préciser immédiatement qu'on n'a jamais eu l'intention de rendre cette augmentation des frais rétroactive.

J'imagine donc que tel est donc le remède . . .

M. Eglington: Je crois comprendre que dans ce cas il y a eu des retards auxquels le ministère de l'Agriculture s'attendait pas. On avait d'abord pensé que le Règlement serait prêt pour le 1er avril ou même avant. Malheureusement, c'était le 1er avril, alors . . .

Le vice-président: Avez-vous une observation à faire, monsieur Béchard?

M. Béchard: Si on n'a jamais eu l'intention de prendre cette augmentation des frais rétroactive, pourquoi a-t-on fait cela?

M. Eglington: Leur but était de mettre en vigueur les règlements et les frais avant le 1er avril, mais au moment où on a rédigé le texte, on s'attendait à ce que les règlements soient préparés avant cette date, et donc la question de rétroactivité n'aurait pas surgi. Cependant, les retards qui ont eu lieu dans la rédaction des règlements, étaient tels qu'on n'a pu y apporter les modifications nécessaires, à temps.

M. Béchard: Si je comprends bien la lettre, il y a deux exceptions ici qui ne sont pas soumises à ces règlements?

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président: Monsieur Eglington, êtes-vous d'accord avec l'explication donnée à la deuxième page de la lettre, en ce qui concerne l'article de la loi sur ces textes réglementaires?

[*Text*]

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: If there are no further questions on that, we can go on to the second letter. This one is dated April 30, 1975 and it is from the Canadian Wheat Board and signed by Mr. J. E. McLaughlin, Secretary. Can our counsel comment on this reply?

Mr. Eglington: Normally, if an instruments' officer writes back simply to acknowledge the fact that we treated a matter as closed, I would not produce the correspondence. But this case is a little different. The Committee instructed me to suggest to Mr. McLaughlin that Section 15.1 of the Regulations should be redrafted so it would be simple and unified. Mr. McLaughlin wrote back and said he believed it was not the place of the Wheat Board to suggest that to the Privy Council Office but rather the duty of the Minister responsible for the Wheat Board. Nevertheless he passed the Committee's view on to the drafting Committee, where presumably it would be considered at an appropriate time. I put this in today so that the presence of the Privy Council Office would once again become obvious. Evidently the redrawing of regulations does not lie entirely within the jurisdiction of the regulation making authority.

The Vice-Chairman: Then, we can accept the comments of our Counsel and . . .

Mr. Hnatyshyn: Just a moment. I want this clarified. In other words, this was a departure from the conventional practice of having the legal advisers of each Department or agency prepare regulations. But in this case the amendments were superimposed by the Privy Council or am I misunderstanding the point here?

Mr. Eglington: No, I think you are misunderstanding. I am sure the amendments that were thought necessary to implement the government's policy originated in the Wheat Board.

Mr. Hnatyshyn: Yes.

Mr. Eglington: They probably went forward as amendments to the existing regulations.

We suggested the result of this patchwork of amendments was in effect a dog's breakfast and that the whole section should be revoked and redrawn in a concise and simplified fashion. Mr. MacLaughlin wrote that it is not the place of the Wheat Board to suggest that to the Privy Council Office. If that is the case, it means the regulation-making authorities do not have the needful power which I assumed they had.

Mr. Hnatyshyn: So that makes our work even more important.

Mr. Eglington: It may make our work a little more difficult perhaps.

The Vice-Chairman: Maybe a combination of both. We can move on then to the next item.

The correspondence is dated April 25, 1975 and it is from the Urban Affairs Department and the correspondence is signed by Mr. M. L. Jewett, Director of Legal Services. Miss Mayrand could you capsulize the comments that are indicated here?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet, nous pourrions passer à la deuxième lettre. Celle-ci est en date du 30 avril 1975; elle vient de la Commission canadienne du blé et elle est signé par le secrétaire, M. J. E. McLaughlin. Notre conseiller peut-il nous donner ses commentaires sur cette réponse?

M. Eglington: En général, si un agent de règlement nous écrit en affirmant que la question est réglée, je ne soumets pas la correspondance. Mais ce cas-ci est un peu différent. Le comité m'a chargé de suggérer à M. McLaughlin que l'article 15.1 des règlements soit rédigé de nouveau, de sorte qu'il soit simple et unifié. M. McLaughlin a répondu en disant qu'il ne croyait pas qu'il incombait à la Commission du blé de faire une telle suggestion au bureau du Conseil privé et qu'il appartenait plutôt au ministre responsable de la Commission canadienne du blé de le faire. Néanmoins, il a communiqué l'opinion du comité au comité de rédaction qui, j'imagine, l'étudiera au moment propice. J'ai déposé cette lettre aujourd'hui afin que la présence du bureau du Conseil privé soit évidente encore une fois. Il est clair que la responsabilité de rédiger de nouveau les règlements ne relève pas entièrement de la juridiction de l'organisme qui prépare les règlements.

Le vice-président: Nous pouvons donc accepter les commentaires de notre conseiller et . . .

M. Hnatyshyn: Un instant, je veux qu'on m'éclaire sur ce point. Autrement dit, ceci est une déviation de la pratique habituelle selon laquelle les conseillers juridiques de chaque ministère ou agence rédigent les règlements. Dans ce cas les amendements ont été ajoutés par le Conseil privé, ou ai-je mal compris ce que vous avez dit?

M. Eglington: Non, je pense que vous avez mal compris. Je suis certain que les amendements qu'on a crus nécessaires afin de mettre en vigueur la politique du gouvernement, ont été formulés par la Commission canadienne du blé.

M. Hnatyshyn: Oui.

M. Eglington: On les a probablement proposés comme amendements aux règlements actuels.

Nous avons fait valoir que cela ne rimait à rien et qu'on devrait reformuler l'article de façon simple et précise. M. McLaughlin a répondu qu'il n'incombait pas à la Commission canadienne du blé de faire une telle suggestion au bureau du Conseil privé. Dans ce cas, cela voudrait dire que les autorités réglementaires ne possèdent pas les pouvoirs essentiels que j'imaginais.

M. Hnatyshyn: Notre travail est donc encore plus important.

M. Eglington: Notre tâche sera peut-être un peu plus difficile.

Le vice-président: Peut-être une combinaison des deux. Nous pouvons donc passer au prochain item.

Il s'agit d'une lettre du 25 avril 1975, du ministère des Affaires urbaines, signée par le directeur du service du contentieux, M. M. L. Jewett. Mademoiselle Mayrand, pourriez-vous résumer les commentaires que contient cette lettre?

[*Texte*]

Miss Mayrand: I think Mr. Eglington is more prepared than I.

The Vice-Chairman: Mr. Eglington, then.

• 1115

Mr. Eglington: These are five issues which Mr. Jewett dealt with one of the paragraphs and when I received this it made me realize that I will have to start keeping a register of promises and review the progress because correspondents have written back to us saying that in due course things would be altered or amended or codified and I will have to devise a scheme for chasing things up.

I think the burden of Mr. Jewett's reply is that these are novel and new and they need some experience in working them out in practice. He agrees with some of the comments about the obscurity of the language and undertakes that when a revision does come about after some experience, some of these ambiguities will in fact be cleaned up and the wording that was criticized at the Committee will be changed.

I think paragraphs 1, 2, 3, and 4 are quite in order, and in the fifth one, Mr. Jewett takes up the point that was made about the width of the ministerial discretion which was given to determine the proportion of costs that were incremental costs and could be claimed from the Crown. He suggests that the width of this discretion should be left as it is for the moment until experience is gained and claims come in and the Minister decides what should and what should not be incremental. That is really, I think, the substantive points. The Committee have to determine whether they wish to pursue that matter any further or let the Minister have some experience with the regulations and check on it again later.

The Vice-Chairman: Maybe what we could do, then, is to have these comments, the five numbered paragraphs, form part of our minutes of today as well as the the comments of our counsel and wait and see what develops when the Minister has had an opportunity to work a little longer.

Senator Lafond: Kind of back file them 12 months hence so we can have a look at it then.

April 25, 1975

Miss Lise Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

8510

I refer to our telephone conversation of April 11 concerning the *Urban Development and Transportation Plans Regulations*, made pursuant to the *Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c.12.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Je pense que M. Eglington pourrait mieux le faire.

Le vice-président: Eh bien, monsieur Eglington.

M. Eglington: Il y a des questions délicates dont M. Jewett a traité dans un de ces paragraphes et lorsque j'ai reçu cette lettre je me suis rendu compte que je dois garder un registre des promesses afin de revoir les progrès qu'on fait; car des gens nous ont répondu en disant que les règlements seraient changés ou modifiés ou codifiés et il faut que je mette au point un système de suivre toutes ces questions.

En bref, M. Jewett a répondu que tout ceci est très nouveau et qu'ils ont besoin d'expérience afin de les mettre en pratique. Il est d'accord avec certains des commentaires sur l'ambiguïté du langage et il s'engage à faire une révision de ces ambiguïtés et à changer le libellé qu'à critiqué le comité.

Je pense que les paragraphes 1 à 4 sont acceptables et dans le 5e paragraphe, M. Jewett parle de la portée des pouvoirs discrétionnaires dont jouit le ministre pour déterminer quelle proportion des coûts étaient additionnels et devraient être réclamés à la Couronne. Il suggère que ces pouvoirs discrétionnaires devraient être laissés comme tel jusqu'à ce qu'on ait plus d'expérience; à ce moment-là, le ministre pourra décider de ce qui constitue les coûts additionnels. Je pense que cela résume les points soulevés dans cette lettre. Le Comité doit décider si on veut poursuivre cette question ou s'il veut laisser au ministre le soin de se familiariser avec la procédure règlementaire et d'étudier cette question à l'avenir.

Le vice-président: Nous pourrions donc faire imprimer ces cinq paragraphes dans le procès-verbal de notre réunion de ce matin en y ajoutant les commentaires de notre conseiller; nous pouvons attendre voir ce qui ce passe quand le ministre aura acquis l'expérience nécessaire dans ce domaine.

Le sénateur Lafond: Nous pourrions y revenir d'ici un an.

Le 25 avril 1975

Mademoiselle Lise Mayrand
Conseiller auprès du
Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires
Pièce 312
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mademoiselle,

8510

Je fais suite à notre conversation téléphonique du 11 avril portant sur le Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport, institué en vertu de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, c.12.

[*Text*]

As we agreed at that time, I am now writing to outline generally the response of the Ministry of State for Urban Affairs to the comments which were before the Committee when it considered the above-noted regulations. For present purposes, I think it will be convenient to refer to them *seriatim*.

1. The first comment concerns the adequacy of the reference to the enabling statute. Perhaps it would be preferable to give the full citation for the enabling statute, and consideration will be given to this in any revision. However, I would note that the *Regulations* are stated to be made "pursuant to subsection 3(3) of the *Railway Relocation and Crossing Act*" which is indeed "the precise authority for the making of the Instrument". I would observe in this regard that subsection 32(1)(a) of the *Interpretation Act* provides in part that "in an enactment or document.... an Act may be cited ... by reference to its long title or short title, with or without reference to its chapter number."

2. The seond comment concerns the wording of section 3 of the *Act*. I am inclined to agree that it might perhaps be reworded to make its meaning more abundantly clear. However, I think we are on common ground in concluding that the only reasonable meaning to be put on the section is that "the Minister's power to make payments may be controlled and regulated by regulations made in that behalf by the Governor-in-Council".

3. The third comment concerns the necessity of the words "authorized pursuant to subsection 3(3) of the *Act*", contained in subsection 3(1) of the *Regulations*. These are perhaps unnecessary since, as is noted in the comment, that subsection has already been specifically cited as the authority for making the regulations. Consideration couid no doubt be given to removing these words in any revision of the regulations which may prove necessary. On the other hand, this is hardly a fatal objection.

4. The fourth comment is directed to the meaning of the words "costs ... incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment" in subsection 3(1) of the *Regulations*. There would appear to be some ambiguity in these words. However, the two alternative wordings suggested in the comment are probably the only practical interpretation in the circumstances. These are, I understand, the interpretation which has been followed by this Ministry. Substitution of one of these wordings in place of the present formulation will be considered on the first occasion when the regulations come up for revision. This could be most appropriately done as soon as a sufficient body of experience in their operation has been accumulated.

5. The Minister is undoubtedly given a relatively wide discretion in determining what "incremental costs" are. However, it should be borne in mind that there has been no experience in what these costs may be, nor is there any relevant similar experience to draw on in attempting to define what portion of these costs should be paid. Indeed, until there is sufficient experience to draw on, it seems to me there is much to be said in favour of a fairly wide ministerial discretion in order to prevent, for example, possibly unfair or overly large claims being made on the Crown. I think it is going too far to say, as

[*Interpretation*]

Comme nous en sommes alors convenus, je vous résumerai brièvement la réponse du ministre d'État aux Affaires urbaines aux commentaires qu'a entendus le Comité lors de son étude du règlement susmentionné. A cette fin, je crois qu'il sera commode de les aborder successivement.

1. Le premier commentaire a trait au bien-fondé de la référence à la loi habilitante. Peut-être serait-il préférable de citer le titre complet de cette loi, et nous prendrons cette question en considération dès qu'une révision du règlement sera envisagée. Je note d'autre part que le règlement mentionne qu'il est institué «en vertu du paragraphe 3(3) de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer», qui est précisément la loi habilitante. J'observe à cet effet que l'alinéa 32(1)*a*) de la Loi d'interprétation stipule en partie que «dans un texte législatif ou un document— la référence à une loi se fait— par la mention de son titre complet ou abrégé, avec ou sans indication de son numéro de chapitre».

2. Le deuxième commentaire porte sur le texte de l'article 3 de la Loi. Je conviens qu'il y aurait peut-être lieu de le reformuler afin d'en préciser encore plus la signification. Cependant, je crois que nous sommes d'accord pour dire que la seule signification raisonnable que nous puissions donner à l'article c'est que le pouvoir du ministre d'autoriser des paiements peut être contrôlé et régi par des règlements établis à ce titre par le gouverneur en conseil.

3. Le troisième commentaire met en doute la nécessité des termes «autorisé aux termes du paragraphe 3(3) de la Loi» qui figurent au paragraphe 3(1) du règlement. Ces termes ne sont peut-être pas nécessaires car, comme on l'a noté dans le commentaire, le paragraphe en question a déjà été cité précisément comme disposition habilitante du règlement. On pourrait sans aucun doute envisager de retrancher ces mots si une révision du règlement se révélait nécessaire. D'autre part, il ne s'agit pas là d'une question grave.

4. Le quatrième commentaire porte sur la signification des termes «un coût additionnel par rapport aux faits d'exploitation ordinaires du bénéficiaire» du paragraphe 3(1) du règlement. Il semble que ce texte soit ambigu. Or, les deux autres versions proposées dans le commentaire sont probablement les seules interprétations possibles dans les circonstances. Ce sont, sauf erreur, celles qu'a adoptées le ministère. La substitution de l'une ou l'autre de ces versions à celle qui a présentement cours sera envisagée dès que l'occasion se présentera de reviser le règlement. Nous pourrons entreprendre cette révision dès que nous aurons suffisamment mis à l'épreuve ce règlement.

5. Nul doute que le ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire assez large pour déterminer ce que signifie ce «coût additionnel». Il faut cependant se rappeler que nous n'avons aucune expérience de ce qu'il peut représenter, ni une expérience similaire pertinente sur laquelle nous fonder pour tenter de définir quelle portion de ce coût il faudra payer. De fait, tant que nous n'aurons pas acquis l'expérience voulue, il me semble qu'un pouvoir discrétionnaire du ministre comporte beaucoup d'avantages, car il permettra de prévenir, par exemple, qu'on réclame des coûts inéquitables ou trop

[*Texte*]

is asserted in the comment, that such a provision subverts the purposes of subsection 3(3). Again I would suggest that when there has been more experience with the operation of these regulations, it would then be in order to sit down and consider in what fashion the nature of the costs to be paid by Her Majesty might be more precisely defined.

May I suggest, then, that the matter be left as is for the time being, subject to review when there has been some working experience with the *Act* and the *Regulations*. At that time, the comments of the Committee could be given full consideration, along with such other relevant facts and circumstances as may be available.

I might add that I have discussed this matter with my colleague, Mr. H. W. Gordon, Legal Advisor to the Ministry of Transport, who has asked me to express his concurrence with the foregoing comments.

Yours truly,

M. L. Jewett,
Director, Legal Services.

cc: M. H. W. Gordon

The Vice-Chairman: Fine. The next item is the letter from the Department of Agriculture, Legal Services, of April 21, 1975, from Mr. R. Roger, the Director. Would our counsel comment on this, please? It has to do with the national Farm Products Marketing Agencies Act.

Mr. Eglington: Mr. Roger—and I owe Mr. Roger an apology. In my English insularity I had assumed all along that it was Mr. Rodger but it transpired that it was Mr. Roger.

Mr. Roger wrote and enclosed a letter which he had received from the Registrar of Statutory Instruments, and I would like to comment on that letter from Mr. Lachaine in detail in a moment.

As far as Mr. Roger's letter is concerned, he points out that he is taking account of the Committee's views about reciting the order per the Agencies Orders and Regulations Approval Order, and when the new onew are made, the order will be recited but there are some in the works and they will still be coming through for some time with the order unrecited.

He also points out that it will be necessary, if the Committee's views are fully to be implemented, to put several footnote references both to the original order and to the amendments, and he simply points that out. My own point of view is, subject to what results from the discussion in Mr. Lachaine's letter, that it is unnecessarily onerous to require several footnotes to be published. The information is readily available and perhaps it creates a little difficulty in typesetting or proofreading, but there would seem to be no insuperable reasons why the Committee's policy should not be followed.

The Vice-Chairman: In referring to Mr. Lachaine's letter on page 2 at the top, the statement is made and I quote:

> Our present procedure on footnotes has been in effect for a long time and the subscribers to the *Gazette* are used to it.

[*Interprétation*]

élevés à la Couronne. Je crois qu'il est exagéré de dire que cette disposition fait écho aux objectifs du paragraphe 3(3). Je vous réitère l'assurance que lorsque nous aurons suffisamment mis à l'épreuve ce règlement, nous pourrons envisager une définition plus précise de la nature du coût à être payé par Sa Majesté.

Je vous suggérerai donc, pour l'instant, de laisser les choses en l'état, jusqu'à ce que nous ayons fait l'expérience pratique de la Loi et du règlement pour effectuer une révision. Alors, nous étudierons attentivement les commentaires du Comité ainsi que tout autre fait ou circonstance pertinents.

J'aimerais ajouter que j'ai discuté de cette question avec mon collègue, M. H. W. Gordon, conseiller juridique auprès du ministre des Transports, qui souscrit aux commentaires qui précèdent.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du Service du contentieux,
M.L. Jewett

cc: M. H. W. Gordon

Le vice-président: D'accord. Le point suivant est une lettre de M. R. Roger, le directeur du service juridique du ministère de l'Agriculture, en date du 21 avril 1975. Notre conseiller veut-il vous faire part de nos observations là-dessus. Il s'agit de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

M. Eglington: Je dois m'excuser auprès de M. Roger. J'avais imaginé que son nom s'épelait Rodger mais il paraît qu'il s'appelle plutôt M. Roger.

M. Roger m'a écrit en m'envoyant une lettre qu'il avait reçu du régistraire des textes réglementaires et j'aimerais commenter en détail la lettre de M. Lachaine.

En ce qui concerne la lettre de M. Roger, il nous signale qu'il tient compte des avis du comité lorsqu'il s'agit de citer l'ordonnance par l'intermédiaire de l'ordonnance sur l'approbation des ordonnances et règlements des offices, et lorsque les nouvelles ordonnances seront émises, l'ordonnance sera citée mais on est en train de préparer certaines autres ordonnances qui ne citeront pas l'ordonnance.

Il signale également qu'il sera nécessaire, afin de mettre en application les opinions du comité, d'ajouter des notes explicatives et à l'ordonnance initiale et aux amendements; il signale simplement ce fait. À mon avis, sous réserve des résultats des discussions sur la lettre de M. Lachaine, ce serait trop demander que d'exiger que des notes explicatives soient publiées. Les renseignements pouvait être obtenus sans difficulté et cela crée peut-être quelques problèmes pour la vérification des copies, mais il n'y a pas de raisons importantes qui empêcheraient que l'on suive la politique du comité à cet égard.

Le vice-président: À la deuxième page de sa lettre, M. Lachaine dit:

> Nous procédons de la même façon depuis longtemps, et les abonnés de la *Gazette* du Canada connaissent bien le contenu de nos notes explicatives.

[*Text*]

I would take from this that they do not really feel that they should change their procedure and follow what has been suggested by the Committee. Maybe we could just go on record as suggesting that we do feel that they should reconsider this and that the footnotes should be in proper order, at least as we think is the proper order. If not, they should give some explanation, other than just the fact that they have been carrying on in this manner for a period of time.

Mr. Eglington: If I may, Mr. Chairman, I would like to go through this letter paragraph by paragraph as it raises a number of points.

• 1120

The Vice-Chairman: Fine, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In the second paragraph Mr. Lachaine points out that I was under a false impression and that, in fact, the footnote references are not prepared in the department, they are prepared in the Privy Council Office, which is an increase in the sum of our knowledge of the procedure followed, and I am grateful to know that.

In the third paragraph he says simply that:

> We have considered very carefully . . .

Here is what is supposed to be my suggestion.

> . . . such footnotes be published and we have decided they would not be of sufficient help to warrant this change.

I must point out there that it was not my suggestion that was made, it was the decision of the Committee. It was placed before Mr. Auger and has gone before Mr. Lachaine via Mr. Auger and it simply was not a crackbrain scheme of my own.

Then he goes on to discuss the manner in which footnote references are presently given to original regulations and to amending ones. The procedure, at the moment, is that a reference is given to the original regulation, which may be as far ago as the 1955 consolidation, and to the last published amendment, which may be two weeks ago, two years ago or two months ago, and no reference is given to the intermediate amendments of which there may be, in the case of some regulations such as food and drug, for instance, literally hundreds. So that a person who looks at the footnotes, as they are now given, must go to the last one and start searching back through every amendment that has been made in order to find the relevant amendments to the particular new regulation at which he is looking. This is a particularly onerous and difficult task. Mr. Lachaine says that:

> We could not possibly give a specific reference to the amendment concerned; we do not have the staff or the resources.

Mr. Lachaine, of course, is the judge of that and it may be a matter of extreme difficulty for him, but in the context in which I assume he is writing, the Farm Products Marketing Agencies Act and the orders that are made under it, I cannot see that is a relevant objection because somebody must have ascertained the relevant amendments, either in the Department of Agriculture or the Privy Council Office, in order to determine that the new amendment that was being made was, in fact, *intra vires*, it was lawful for the Privy Council to make it. So the information must exist somewhere.

[*Interpretation*]

Je crois donc comprendre qu'ils ne pensent pas qu'ils devraient changer leur procédé afin d'adopter la suggestion du comité. Nous devrions peut-être dire que nous croyons qu'ils devraient réexaminer cette question et que les notes explicatives devraient être dans ce que nous croyons être l'ordre convenable. Sinon, ils devront donner une autre explication que le simple fait que cela se passe de la sorte depuis un certain temps.

M. Eglington: Si vous me permettez, monsieur le président, j'aimerais reprendre cette lettre paragraphe par paragraphe, car elle soulève un certain nombre de questions.

Le vice-président: D'accord, monsieur Eglington.

M. Eglington: Au deuxième paragraphe, M. Lachaine indique que je me trompais en croyant que les notes explicatives étaient rédigées par le ministère car elles seraient en fait l'œuvre du Conseil privé. Nous avons donc appris là quelque chose et j'en suis bien content.

Au troisième paragraphe il écrit simplement

> Nous avons étudié soigneusement . . .

Et voilà ce qui est censé être ma proposition

> . . . et considérons qu'il n'est vraiment pas nécessaire que ces notes explicatives soient publiées.

Je dois préciser que ce n'était pas ma proposition mais une décision du comité. La formule a été soumise à M. Auger qui l'a transmise à M. Lachaine mais ce n'était pas du tout une idée personnelle de ma part.

Puis il continue sur la façon dont les notes explicatives sont actuellement données relativement aux règlements initiaux et aux amendements. Pour le moment, mes références portent sur le règlement initial qui peut remonter jusqu'à la codification de 1955 et au dernier amendement publié, quelquefois deux semaines, deux ans ou deux mois avant et l'ont ne parle pas des amendements intermédiaires dont il y a parfois, comme dans le cas des aliments et drogues, des centaines. De sorte qu'en lisant les notes explicatives, telles qu'elles apparaissent actuellement, on doit se reporter à la dernière puis remonter toute la liste des amendements apportés afin de trouver ceux qui concernent le nouveau règlement en question. C'est une tâche particulièrement onéreuse et difficile mais M. Lachaine déclare:

> Nous ne pourrons pour le moment renvoyer le lecteur à la modification pertinente, parce que nous n'avons ni le personnel, ni les ressources nécessaires.

C'est bien sûr, M. Lachaine qui est le mieux placé pour en juger et cela est peut-être extrêmement difficile pour lui mais dans le contexte qui l'occupe, à savoir la Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme et les ordonnances pertinentes, je ne pense pas que cela soit un véritable obstacle car quelqu'un a certainement passé en revue les amendements pertinents, soit au ministère de l'Agriculture soit au bureau du Conseil privé, afin de s'assurer que le nouvel amendement est bien statutaire et que le Conseil privé pouvait en effet le rédiger. L'information nécessaire existe donc quelque part.

[*Texte*]

I never suggested that only the original reference should be given. What was suggested and what was reported to this Committee, as the best practice, and as I understand, was adopted by this Committee, was that the object or the desire of the Committee was to see that the relevant amendments were cited and not any irrelevant amendments. If the last amendment happens to be relevant, then it should be cited. If the last relevant amendment was in 1971, then that should be the last one cited.

Mr. Lachaine points out that at present a person who uses the *Gazette* goes and searches, and he say that it is an easy matter to find in the *Consolidated Index* the *Gazette* in which it was published. As a matter of theory, that is correct, once one learns how to use the *Gazette* and the *Index*, but I had taken it to be the Committee's view that we were attempting to make the regulations more readily available to the general public and not necessarily to people who are expert in manipulating the *Index* to the *Gazette*. In this context, I have to point out that, whether or not it is part of Mr. Lachaine's responsibility, the *Consolidated Index* to the Canada *Gazette*, is often inaccurate. Just to give you some recent examples, in particular recent indexes which come out in these big thick volumes in parts of this kind, some regulations and regulations under them are completely suppressed. The inaccuracies are extreme under the Canada Shipping Act, and the DEW line supply orders, of which there are quite a number, are not listed at all. There are certain inaccuracies in the Agricultural Stabilization Act regulations and the Aeronautics Act and these warrant adjusting in the lastest edition, so that it does not necessarily follow that somebody who went to use the *Canada Gazette* would have 100 per cent certainty of finding what he was looking for if he knew where to get it. Now, on the top of page 2, Mr. Lachaine says:

> Our present procedure on footnotes has been in effect for a long time and the subscribers to the Gazette are used to it.

• 1125

Well, the subscribers to the *Canada Gazette* may well be used to it, but that is not to say that they could not get used to a newer system if it were devised, Again, the interest should be the availability of the regulations to the general public and not those who are habituated to using the *Canada Gazette*. He says:

> We have in the past made other changes in the Gazette but only where we were convinced it would be a definite improvement.

... which is rather redolent of that very general response one often gets: it cannot be done. Now I am inclined to think, appeal traditions notwithstanding, that since we are now on notice of Mr. Lachaine's position, because Mr. Roger sent us the letter, perhaps the Committee may like to discuss the points that Mr. Lachaine raised and, if they feel so inclined, to instruct me to take some of these up with him directly.

The Vice-Chairman: Well, I would think at the outset we would want to have, as part of our proceedings, both the letter from Mr. Roger and also the letter from Mr. Lachaine.

[*Interprétation*]

Je n'ai jamais suggéré d'ailleurs de ne donner que la référence initiale. Ce qui a été suggéré et que j'ai soumis au comité qui l'a, je crois, accepté est que l'objectif ou les désirs du comité étaient de veiller à ce que les amendements pertinents soient cités plutôt que n'importe quel amendement au hasard. S'il se trouve que c'est le dernier amendement qui est pertinent, tant mieux. Si par contre le dernier amendement pertinent remonte à 1971, c'est celui qu'il faut citer.

M. Lachaine précise également que l'on peut se reporter à la *Gazette* et qu'il est facile de consulter l'index codifié de la *Gazette*. Théoriquement, cela serait exact, si l'on sait se servir de la *Gazette* et de cet index mais je croyais que le comité avait décidé de prendre les règlements plus facilement accessibles au grand public et pas simplement aux experts en manipulation de l'index de la *Gazette*. A ce sujet, je dois remarquer, et peut-être cela me concerne pas M. Lachaine, que l'index codifié de la *Gazette* du Canada est très souvent inexact. Pour vous donner quelques exemples récents, dans certains index qui accompagnent ces gros volumes, certains règlements sont complètement supprimés. Les inexactitudes sont terribles dans le cas de la Loi sur la Marine marchande du Canada et des ordonnances sur les dispositifs d'alertes avancées, qui sont très nombreuses, mais qui ne sont pas répertoriées. Il existe certaines irrégularités dans la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et dans la Loi sur l'aéronautique; il faudrait, dans la dernière édition, apporter les corrections nécessaires afin que ceux qui consultent la *Gazette du Canada* puissent avoir la certitude absolue d'y trouver ce qu'ils savent pouvoir y trouver. En haut de la page 2, M. Lachaine dit:

> Nous procédons de la même façon depuis longtemps, et les abonnés de la *Gazette du Canada* connaissent bien le contenu de nos notes explicatives.

Eh bien les abonnés de la *Gazette du Canada* peuvent être habitués à ce système mais il n'est pas dit qu'ils ne pourraient pas s'habituer à un nouveau système si on le mettait en place. Répétons-le, il faudrait que le grand public ait accès aux règlements et que ceux-ci ne soient pas l'exclusivité de ceux qui ont l'habitude de se servir de la *Gazette du Canada*. Il dit:

> Par le passé, nous avons apporté des modifications au texte publié dans la *Gazette*, mais seulement lorsque ces modifications étaient un gage sûr d'amélioration.

Autant nous donner cette réponse très banale que l'on obtient souvent: C'est impossible. Quant à moi, nonobstant nos traditions d'appel, je suis porté à croire qu'étant donné que nous connaissons la position de M. Lachaine, et parce que M. Roger nous a envoyé la lettre, les membres du Comité pourraient vouloir discuter des questions soulevées par M. Lachaine et, à leur gré, ils pourraient me demander de discuter de certaines d'entre elles avec lui directement.

Le vice-président: Eh bien nous voudrions que soient consignées au compte rendu les deux lettres, celles de M. Roger et celle de M. Lachaine.

[*Text*]

April 21, 1975

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Sir,

Re: National Farm Products Marketing Agency Act—Agencies Order made Pursuant to the Agencies Orders and Regulations Approval Order (Sor/74-644)

I wish to refer you to your letter dated January 31, 1975, with respect to the above and, also, to my reply dated March 24, 1975.

Mr. J. C. Lachaine, Registrar of Statutory Instruments, has replied to our letter concerning this matter. Please find attached a copy of the letter which explains the situation.

This aspect of the situation does not affect the reference to the section of the Agencies Orders and Regulations Approval Order, which we indicated we would refer to in the future.

I wish, though, to draw your attention to the fact that since you examined these types of Regulations and since the time we examined them following your request, we had already proceeded with similar Orders and, consequently, such Orders published in 1975 to the present, still do not contain the reference to the specific section.

Without making any comments on Mr. Lachaine's position, I do wish to draw your attention to the fact that under the above-mentioned Act, an Agency's Order must have prior approval by the National Council. In this respect you will note from publications in the Canada Gazette respecting these Orders, that approval by the Council is made pursuant to the Act and to one of the Council's own Orders. These authorities are different from the authorities pursuant to which the Agency makes the Order. It would mean in addition to the footnotes of the Orders made by the Agency, that if your requirement has to be followed, there would have to be a footnote for the original and amendments to two other Regulations pursuant to which this Order is approved as well as made.

Yours truly,

R. Roger
Director

April 11, 1975

Mr. R. Roger,
Director,
Legal Services,
Sir John Carling Building,
Ottawa, Ontario
K1A 0C5

Dear Mr. Roger,

Thank you for your letter of March 24, 1975 regarding the citing in the Canada Gazette Part II of footnotes for regulations pursuant to which orders are made.

[*Interpretation*]

Le 21 avril 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller auprès du
Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme—Ordonnance des Offices rendue conformément à l'Ordonnance sur l'approbation des ordonnances et règlements des Offices (DORS/74-644)

Veuillez à ce sujet, vous reporter à votre lettre du 31 janvier 1975, ainsi qu'à ma réponse du 24 mars 1975.

M. J. C. Lachaine, Registraire des textes réglementaires, a répondu à notre lettre concernant cette question. Vous en trouverez ci-joint, une copie qui explique la situation.

Cet aspect de la situation ne touche pas la référence à l'article concernant l'Ordonnance sur l'approbation des ordonnances et règlements des Offices, ordonnance à laquelle nous avons dit que nous nous reporterions à l'avenir.

J'aimerais, cependant, attirer votre attention sur le fait que depuis que vous avez examiné ce genre de règlements et que nous les avons étudiés, sur votre demande, nous avons déjà rendu des ordonnances semblables. Par conséquent, celles qui ont été publiées en 1975 jusqu'à ce jour, ne comportent toujours pas de référence à cet article.

Sans vouloir faire de commentaires sur la position de M. Lachaine, j'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'en vertu de la loi susmentionnée, l'ordonnance d'un Office doit recevoir l'approbation préalable du Conseil national. A cet égard, vous remarquerez, d'après les ordonnances publiées dans la *Gazette du Canada*, que l'approbation du Conseil est donnée conformément à la loi et à l'une des propres ordonnances du Conseil. Ces pouvoirs sont différents de ceux en vertu desquels l'Office rend les ordonnances. Donc, pour répondre à votre demande, il faudrait, en plus des notes explicatives pour des ordonnances rédigées par l'Office, ajouter une note explicative l'orignal et apporter des modifications à deux autres règlements en vertu desquels cette ordonnance est approuvée et promulguée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur,
R. Roger.

Le 11 avril 1975

Monsieur R. Roger,
Directeur
des services juridiques,
Immeuble Sir John Carling,
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 24 mars 1975, concernant les notes explicatives publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada* au sujet des règlements qui président à la rédaction des ordonnances.

[*Texte*]

The Counsel for the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments appears to be under the impression that these footnotes are prepared by the department submitting regulations for publication in the Canada Gazette Part II. You may wish to inform him that in all cases footnotes are prepared in this office.

We have considered very carefully his suggestion that such footnotes be published and we have decided they would not be of sufficient help to warrant this change.

Our first footnote refers to the original of the regulation being amended, revoked or revised, and the second footnote refers to the last previous amendment, to make sure that the reader is aware of all the previous amendments.

The footnote suggested by the Counsel for the Committee would of necessity refer only to the original of the regulation pursuant to which an order is made. This could be misleading as the regulation may well have had many amendments and the specific section of the regulation quoted may well be in one of the amendments. We could not possibly give a specific reference to the amendment concerned; we do not have the staff or the resources.

If we did show the footnote referreing to the original regulation, the reader would have to refer to the Consolidated Index to check the amendments. This is what the reader does now anyway without the footnote, so that the footnote is really of no help. With the short title of the regulation, it is an easy matter to find in the Consolidated Index the Gazette in which it was published.

Our present procedure on footnotes has been in effect for a long time and the subscribers to the Gazette are used to it. We have in the past made other changes in the Gazette but only where we were convinced it would be a definite improvement.

In resume we feel that for the above reasons there would be no advantage to publishing in the Canada Gazette Part II footnotes on regulations pursuant to which orders are made.

We would of course make an exception and show a footnote on a reference which obtained only an Order in Council number without the short title of the regulation.

Yours very truly,

J. C. Lachaine,
Registrar of Statutory Instruments

[*Interprétation*]

Le Conseiller du Comité permanent mixte des règlements et autre textes réglementaires semble croire que ces notes explicatives sont rédigées par le ministère qui demande que des règlements soient publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada*. Vous désirez peut-être lui faire savoir que ces notes explicatives sont toujours rédigées par le bureau du Conseil privé.

Nous avons étudié soigneusement sa proposition et considérons qu'il n'est pas vraiment nécessaire que ces notes explicatives soient publiées.

Dans la première note explicative, nous donnons au lecteur le texte original du règlement qui est modifié, revoqué ou revisé, et dans la seconde, le texte de la dernière modification qui lui a été apportée afin de bien le renseigner sur toutes les modifications qui ont été apportées au texte original.

La note explicative proposée par le conseiller du Comité ne contiendrait que le texte du règlement initial en vertu duquel l'ordonnance est rendue. Il pourrait en résulter bien des malentendus, puisque bien des modifications peuvent avoir été apportées au règlement et que le texte cité peut lui-même avoir été modifié. Nous ne pourrons pour le moment, renvoyer le lecteur à la modification pertinente, parce que nous n'avons ni le personnel, ni les ressources nécessaires.

Si nous ajoutions une note explicative, renvoyant au règlement initial, le lecteur serait obligé de consulter l'index codifié pour connaître les modifications qui ont été apportées au texte initial. C'est ce qu'il fait à l'heure actuelle, sans y être enjoint par une note explicative. C'est pourquoi nous estimons qu'une telle note serait superflue. Une fois le titre abrégé du règlement connu, le lecteur peut facilement retrouver, en consultant l'index codifié, dans quel numéro de la *Gazette du Canada* le règlement a été publié.

Nous procédons de la même façon depuis longtemps, et les abonnés de la *Gazette du Canada* connaissent bien le contenu de nos notes explicatives. Par le passé nous avons apporté des modifications aux textes publiés dans la *Gazette*, mais seulement lorsque ces modifications étaient un gage sûr d'amélioration.

Nous estimons donc, pour les raisons sus-mentionnées, qu'il n'y aurait aucun avantage à publier dans la partie II de la *Gazette du Canada* des notes explicatives concernant les règlements en vertu desquels les ordonnances sont rendues.

Il va sans dire, cependant, que nous serions disposés à inclure une note explicative dans le cas d'un renvoi ne contenant que le numéro d'un décret, sans le titre abrégé du règlement concerné.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le registraire des textes réglementaires.
J. C. Lachaine.

[*Text*]

The Vice-Chairman: Is there any other comment on this? Maybe it is a good idea that our counsel consider the content of Mr. Lachaine's letter.

Mr. Hnatyshyn: I would recommend, if it is the wish of the Committee, that our counsel communicate directly with Mr. Lachaine with a view to having at least preliminary discussions to see whether there are any areas of compromise or resolution that might be obtained. Possibly he would be good enough to report back to us at a subsequent committee meeting the results of his discussions.

The Vice-Chairman: Senator Lafond.

Senator Lafond: I would like to suggest our going even a step further and state on the record that, in view of the comments made by our counsel, which are on the record this morning, the Committee still feels that there can be some improvement in the publication of footnotes, and that surely a second serious look should be taken on that subject in conjunction with our counsel.

The Vice-Chairman: I would assume also that our counsel would wish to discuss the matter further with Mr. Roger in view of the decision taken by this Committee concerning the letter from Mr. Lachaine.

Mr. Eglington: Mr. Lachaine, of course, may be under extreme administrative pressures. The resolution for that sort of problem is, of course, a matter which the Committee would have to consider closely.

The Vice-Chairman: Well, in any event, you would be able to report back to us on this. Thank you very much.

The next letter is dated March 26, 1975, from the Director of the Legal Services Branch, of the Department of Labour, and it concerns SOR/75-9, Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations. Mr. Eglington, would you give us some comment regarding this and indicate if you are satisfied with the reply.

Mr. Eglington: Miss Mayrand has taken this up with the department.

The Vice-Chairman: Fine. Miss Mayrand.

• 1130

Miss Mayrand: Our comment was that we thought the set of regulations that were before the Committee had been made pursuant to Section 76 instead of Section 84. Now the department writes back and says that, in fact, they were right in putting Section 84 instead of Section 76. But in looking at it, it is very difficult to understand why they make this regulation pursuant to Section 84. They say that it is because of safety and for health purposes.

Now if you look at the copy of Section 84 that we attached to this letter, the purposes, I am certain the department will rely on the words of the introductory part of Section 84, where it is written:

> ... the Governor in Council may make regulations for the safety and health of persons employed upon or in connection with the operation of any federal work ...

Then you have a bit further on:

[*Interpretation*]

Le vice-président: Y a-t-il d'autres observations à ce sujet? Il serait peut-être bon que notre conseiller revoie le contenu de la lettre de M. Lachaine.

M. Hnatyshyn: Je propose, avec l'accord des membres du Comité que nous demandions à notre conseiller de contacter M. Lachaine. Il pourrait engager des discussions préliminaires afin de voir s'il n'y aurait pas possibilité de compromis en vue de trouver une solution. Il pourrait ensuite nous faire rapport des résultats de ces discussions lors d'une séance ultérieure du Comité.

Le vice-président: Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: J'irai plus loin, je voudrais consigner au compte rendu, qu'étant donné ce que nous a dit notre conseiller ce matin, les membres du Comité sont d'avis que la publication des notes explicatives pourrait subir certaines améliorations; de plus la question devrait être examinée sérieusement avec le concours de notre conseiller.

Le vice-président: Je présume que notre conseiller voudra discuter de la question avec M. Roger également par suite de la décision qu'ont pris les membres du Comité au sujet de la lettre de M. Lachaine.

M. Eglington: M. Lachaine subit peut-être d'énormes pressions administratives. Peut-être que les membres du Comité voudront également se pencher sérieusement sur ce genre de problème.

Le vice-président: De toute façon, vous nous ferez rapport sur la question. Merci beaucoup.

La prochaine lettre est datée du 26 mars 1975 et signée par le directeur du Service du contentieux, ministère du Travail. Il s'agit du DORS/75-9, Règlements du Canada sur la durée du service des conducteurs de véhicules-automobiles. Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires à ce sujet et dites nous si vous trouvez que la réponse est satisfaisante.

M. Eglington: C'est M^lle^ Mayrand qui s'est occupée de cette question-là.

Le vice-président: Très bien. Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Nous avons dit que nous croyons que les règlements avaient été établis en vertu de l'article 76 plutôt que de l'article 84. Le ministère nous a répondu qu'il s'agissait bien de l'article 84 et non de l'article 76. Mais en y regardant de plus près, il est très difficile de comprendre comment ils ont pu établir ces règlements en vertu de l'article 84. Ils disent que c'est pour des raisons de sécurité de santé.

Nous avons joint une copie de l'article 84 à cette lettre; je suis convaincu que le ministère s'appuie sur le libellé de l'introduction à l'article 84 qui dit ceci:

> ... le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la sécurité et la santé des personnes employées dans le cadre d'une entreprise fédérale ...

Et plus bas on dit:

[*Texte*]

. . . vehicles, materials . . .

And all this, because nowhere in the subjects that are enumerated in Section 84 can you find a subject which precisely deals with hours of work of motor vehicle operators. In fact, if Parliament has gone into lots of detail about the clothing that the worker should be wearing, equipment, the age, the health, how come Parliament has not decided that the Governor in Council could regulate the hours of work for safety and health purposes. On the other hand, as I said before, I think they could successfully rely on the introductory part, but if they do so, there should be a need for a recital in the preamble that they are making such a regulation for safety purposes. If you will look at the letter you will see that they have two sets of regulations, tThe title of the first is Motor Vehicle Operators Hours of Work and the other one is Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations. The titles are quite similar. One deals with overtime and the other is supposed to deal with safety, and there is nowhere in the regulation that we can see they are dealing with safety. They are talking about the numbers of hours that the operator should be working, but it is very difficult to find out that is supposedly for the safety of the same workers. So, at least they could mention that they are making this regulation pursuant to Section 84, and that it is for safety and health purposes.

Mr. Hnatyshyn: For the purpose primarily of clarity, as opposed to . . .

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Hnatyshyn: It is the technical authority they have to pass the regulations. That is basically your suggestion, as I understand it. In other words, you do not dispute the fact that they have the authority to pass regulations, as they have.

Miss Mayrand: I think it is a vague authority, but I think they could stipulate to cover it.

The Vice-Chairman: What you are saying, Miss Mayrand, is that in order to have further clarity, if they are going to use Section 84 as their authority, that there should be a recital in the preamble that indicates the safety purposes.

Mr. Béchard: Maybe they found their authority in (q) of Part IV:

> Generally for such other matters or things that may be necessary for carrying out the purposes of this Part.

Miss Mayrand: Yes.

The Vice-Chairman: Perhaps we could have our counsel get further clarification on this. We have made the recommendation with regard to a preamble for Section 84, and they might also consider Mr. Béchard's suggestion that perhaps it falls under Subsection (q) of Section 84.

Is there any further comment with regard to this?

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I regret but I have to leave for another meeting.

[*Interprétation*]

. . . véhicules, matériaux . . .

Malgré cette énumération, on ne trouve nulle part une allusion précise aux heures de travail des conducteurs de véhicules automobiles. En fait alors que le Parlement a décrit en détail les vêtements qu'un employé devrait porter, les équipements, l'âge, la santé, on se demande pourquoi il n'a pas décidé que le gouverneur en conseil pourrait réglementer les heures de travail pour la sécurité et la santé des employés. Par ailleurs, j'estime qu'on pourrait très bien se fonder sur l'introduction pour établir des règlements et le cas échéant on devrait introduire un considérant dans leur préambule, lequel préciserait que les règlements existent pour raison de sécurité. D'après la lettre, on constate qu'il y a deux règlements. Le premier est intitulé: règlements sur la durée de travail des conducteurs de véhicules automobiles; et le second: règlements sur la durée du service des conducteurs de véhicules automobiles. Les titres se ressemblent. Les premiers traitent du surtemps alors que les seconds sont censés traiter de la sécurité mais nulle part n'y trouve-t-on quoi que ce soit qui porte à croire qu'ils traitent de la sécurité. On parle du nombre d'heures pendant lesquelles un conducteur devrait travailler mais il est très difficile de voir comment cela a trait à la sécurité du même employé. Au moins on pourrait dire que l'on établit ces règlements en vertu de l'article 84 et que c'est pour des raisons de santé et de sécurité.

M. Hnatyshyn: Que ce ne le serait que pour éclaircir les choses . . .

Mlle Mayrand: Oui.

M. Hnatyshyn: Vous parlez du pouvoir concret qu'ils auraient pour établir des règlements. Voilà ce que vous proposez si je comprends bien. En d'autres termes, ce n'est pas leur pouvoir d'établir des règlements que vous mettez en cause.

Mlle Mayrand: Je crois qu'il s'agit d'un pouvoir assez vague mais j'extime que pour plus de précision on pourrait le stipuler.

Le vice-président: Mademoiselle Mayrand, vous dites que pour plus de précision, on devrait stipuler que le pouvoir est conféré en vertu de l'article 84 et on devrait préciser que c'est pour des raisons de sécurité en incorporant un considérant au préambule des règlements.

M. Béchard: Peut-être le font-ils en vertu de l'alinéa (q) de la Partie IV:

> 84.1(q) en général concernant les autres questions ou choses qui peuvent être nécessaires pour la réalisation des objects de la présente partie.

Mlle Mayrand: Oui.

Le vice-président: Peut-être devrions-nous demander à notre conseiller d'obtenir des précisions à ce sujet. Nous avons déjà une recommandation pour ce qui est d'un préambule mais on pourrait également tenir compte de la suggestion de M. Béchard, à savoir l'alinéa (q) de l'article 84.

Y a-t-il d'autres observations à cet égard?

M. Béchard: Monsieur le président, excusez-moi, mais j'ai une autre réunion.

[*Text*]

The Vice-Chairman: You will be missed, I am sure.

Mr. Béchard: I wish you good luck.

Mr. Hnatyshyn: Are we going to sort of postpone our decision as a Committee as to whether or not we should attempt to introduce this element of clarity in the regulations, so it would seem from the face of the regulations that that is the basis upon which the regulations are passed, or are we going to possibly ask for further consideration by counsel and report back? Do I understand . . .

The Vice-Chairman: That is my understanding; that we would like to get a further report to clarify the matter for the Committee.

• 1135

We can then move on to the next item, which is with reference to a letter dated April 23, 1975, from Environment Canada, Fisheries and Marine. The letter is from Mr. J. G. Carton, Director of Legal Services, Department of the Environment, and it refers to international fishing vessel inspection regulations, SOR/73-510, SOR/74-428 and SOR/74-609. Could we have comments from our counsel with regard to this letter, and is the explanation considered satisfactory?

Mr. Eglington: This was a rather complex matter originally but it is simplified considerably by Mr. Carton's statement at the top of the second page of his letter. It is considered that Section 3(c) of the act provided this basis for the regulations. So it is at least clear which provision of the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act the department is relying on. That particular section reads:

> 3. The Governor in Council may make regulations . . . (c) respecting the operation of fishing vessels and the use of fishing gear in the Convention area.

The particular provision of the regulations that was objected to was one which required the master of a vessel, any fishing vessel, to produce a relevant document when requested to do so by an inspection officer. That was satisfactory. But it also required him to certify that any copies made of such documents are true copies. So instead of having a passive obligation to allow the documents to be inspected, it went further and required the master to do a positive act, namely, to certify that the copy was correct.

The other provisions of the act which had been considered originally as perhaps being used to justify that particular provision, but which were thought inadequate, Mr. Carton has left out of consideration. He relies solely on paragraph (c) respecting the operation of fishing vessels and the use of fishing gear in the convention area.

In his letter he gives the reason for putting the new Section 8(b) in the regulations, which was to obtain corroboration of inspection officers' findings in a form that was acceptable to foreign governments. Perhaps a more important consideration is whether corroboration is attained in a manner which is acceptable to the Parliament of Canada as expressed in the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act.

Mr. Carton does not say how it is that Section 3(c) which relates to the operation of fishing vessels and the use of fishing gear extends to requiring a master to certify documents that are insepcted on board his ship. Perhaps the Committee might consider that the appropriate course is for me to take this up further with Mr. Carston and to ask him how it is that he considers Section 3(c) extends to covering the positive obligation.

[*Interpretation*]

Le vice-président: Je suis sûr que vous allez nous manquer.

M. Béchard: Je vous souhaite bonne chance.

M. Hnatyshyn: Allons-nous réserver notre décision en tant que Comité sur cette question de précision dans les règlements afin qu'il soit très net que les règlements sont établis en vertu de l'article 84? Ou bien, allons-nous demander à notre conseiller d'approfondir la question et de nous en faire rapport? Dois-je comprendre . . .

Le vice-président: C'est ce que j'ai compris; nous voudrions obtenir plus de précision sur la question.

Nous pouvons maintenant passer au sujet suivant. Il s'agit d'une lettre en date 23 avril 1975, d'Environnement Canada, Pêches et Sciences de la mer. La lettre est signée par M. J. G. Carton, directeur de Services juridiques, ministère de l'Environnement et il s'agit du règlement d'inspection international des bâtiments de pêches, DORS/73-510, DORS/74-428 et DORS/74-609. Notre conseiller a-t-il des remarques à faire au sujet de cette lettre et considère-t-il que cette explication est satisfaisante?

M. Eglington: La question était plutôt complexe mais la déclaration de M. Carton en haut de la page deux apporte beaucoup de précisions. On dit que l'article 3 (c) de la loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest constitue la base des règlements. L'article se lit comme suit:

> 3. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . . (c) concernant la mise en service des bâtiments de pêche et l'emploi d'agrès de pêche, dans la zone de la convention.

La disposition des règlements à laquelle on s'opposait stipule que le capitaine d'un bâtiment, n'importe quel bâtiment de pêche, doit présenter les documents pertinents lorsqu'un inspecteur lui en fait la demande. Par ailleurs il lui faut également authentifier toute copie de ces documents. Donc en plus de cette obligation passive de consentir à l'inspeciton des documents, on demande au capitaine de faire un geste, à savoir authentifier la copie des documents.

M. Carton ne parle pas des autres dispositions de la loi qu'on a d'abord considérées à l'origine de ce règlement particulier et qu'on a par la suite rejetées. M. Carton ne se fonde que sur l'alinéa (c) qui a trait à la mise en service des bâtiments de pêche et à l'utilisation des agrès de pêche dans la zone de la convention.

Dans sa lettre, il donne la raison de l'existence de l'article 8(b) des règlements qui vise à obtenir la corroboration des résultats de l'inspection sous une forme acceptable pour le gouvernement du navire concerné. Il est peut-être plus important de voir à ce que la corroboration obtenue le soit d'une façon acceptable aux yeux du Parlement du Canada comme le stipule la loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

M. Carton ne dit pas comment cet article 3(c) qui a trait à la mise en service des bâtiments de pêche et à l'utilisation des agrès de pêche permet d'exiger qu'un capitaine authentifie des documents, les examine à bord de son navire. Peut-être que les membres du Comité jugeront bon que j'éclaircisse cette question avec M. Carton et que je lui demande comment l'article 3(c) permet d'imposer cette obligation.

[*Texte*]

Mr. Hnatyshyn: I think that is the proper course to take in this particular instance.

As a matter of information, possibly our counsel could advise me as to their practice when they raise these particular items in a general way with various departmental officials. Are you in the habit of referring to our accepted guidelines, or a part of them, in which we feel our observations or objections, whatever the case may be, are made pursuant to particular guidelines? In your correspondence with the legal advisers, do you make a practice of referring to our guidelines and saying that we feel the observation or objection in the Committee is based upon this particular guideline or that particular guidelines?

Mr. Eglington: I do not think our practice has been to do it quite as explicitly as that. Departmental officials read the Committee proceedings, and I attempt to capsulate, as it were, the Committee's questions or objections in putting it to them. In most instances I would think that the reason for it is quite obvious on its face. For instance, if I were to write back about this one, I would simply raise the question of whether Section 3(c) supports the regulations, which is the question of whether or not it is *ultra vires*. But if the Committee wishes to have the criteria spelled out explicitly, it would not be impossible.

Mr. Hnatyshyn: It occurs to me just in a general way that sometimes you get involved in rather protacted discussions and so on with these people. It may be a therapeutic endeavour to recite periodically the basis of the guideline upon which the question is raised so that it can be demonstrated that we are trying to establish these guidelines governing the preparation and promulgation of regulations. I was just curious from that point of view as to whether or not it was not a worth while endeavour in corresponding with them to park back to the guidelines so that there can be no misunderstanding, as it were, by not being picky about things but rather that we are concerned about these overriding principles. I am merely mentioning that as a suggestion. I realize that it is not possible to belabour some of the smaller points but it may be worth while as a general policy.

• 1140

Mr. Eglington: Many of the Committee's objections are questions related to—I can never remember numbers but it is the criterion which makes an unusual or unexpected use of the power conferred by the enabling act—the factual explanation of what the objection is in that case, the *substratum* of the correspondence.

The Vice-Chairman: In view of Mr. Hnatyshyn's comments, I think the people in various departments will pick it up and if they have any questions in their minds about the criterion, I am quite sure the criterion is readily available to them. I would assume that by now they are all very well acquainted with the criterion anyway, but if on occasion we run into the difficulty where there is a dispute with regard to it, then we might have to consider what criterion they are disputing and we can deal with it at that time.

Well, then, it is understood that our Counsel will take the matter up further with Mr. Carton and report back.

[*Interprétation*]

M. Hnatyshyn: Je crois que c'est ce qu'il faut faire dans ce cas.

A titre de renseignement, j'aimerais que notre conseiller nous dise quelle procédure il suit lorsqu'il soulève certaines questions auprès de fonctionnaires dans les ministères. Normalement, vous en rapportez-vous à nos directives, ou à certaines d'entre elles, en précisant que nos observations ou nos objection proviennent de ces directives en particulier? Dans votre correspondance avec les conseillers juridiques, avez-vous l'habitude de vous reporter à nos directives en disant que notre observation ou notre objection, posée lors de la séance du Comité, procède d'une directive en particulier ou d'une autre?

M. Eglington: Nous n'avons pas été aussi précis que cela dans le passé. Les fonctionnaires lisent les procès-verbaux des séances du Comité et j'essaie de résumer pour eux les questions ou les objections présentées par les membres du Comité. La plupart du temps, la raison qui les ont suscitées sont assez évidentes. Par exemple, si nous devions répondre à cette lettre, je dirais tout simplement qu'on se demande si l'article 3(c) peut servir de fondement au règlement et je dirais qu'on se demande s'il n'est pas illégal. Mais si les membres du Comité désirent que nous précisions les critères en détail, il sera possible de le faire.

M. Hnatyshyn: Je me demande, d'une manière générale, si parfois il ne vous arrive pas de vous trouver engagé dans des discussions prolongées avec ces gens. Il serait peut-être bon de rappeler de temps en temps le fondement de la directive en vertu de laquelle une question est soulevée, on pourrait ainsi démontrer que nous sommes en train d'établir des directives qui serviront à la préparation et à la promulgation des règlements. Je veux demander tout simplement s'il ne serait pas utile dans notre correspondance de rappeler ces directives afin qu'il n'y ait pas de malentendu et que l'on ne croie pas que c'est parce que nous sommes tâtillons que nous agissons ainsi mais bien parce que nous nous préoccupons de ces principes généraux. Ce n'est qu'une suggestion que je présente ici. Je me rends bien compte que cela n'est pas possible lorsqu'il s'agit de petits détails mais cela pourrait être utile en tant que ligne de conduite générale.

M. Eglington: Beaucoup des objections soulevées par les membres du comité traitent—j'oublie toujours les chiffres, mais il s'agit du critère portant sur l'utilisation inusitées ou inattendue d'un pouvoir conféré par une loi—dans ce cas-là, l'exposition des faits au sujet de l'objection constitue le fondement de notre correspondance.

Le vice-président: A la lumière des observations de M. Hnatyshyn, je crois que les fonctionnaires dans les divers ministères relèveront la chose et s'il y a des questions au sujet de ce critère, on pourra certainement y répondre. Je présume qu'à cette date, ils sont tous bien au courant du critère de toute façon, mais si par hasard nous éprouvions quelque difficulté, nous devrions peut-être, si un différend surgit, nous pencher sur le critère en question à ce moment-là.

Eh bien, en conclusion, notre conseiller approfondira la question avec M. Carton et il nous fera rapport.

[*Text*]

We move now to SOR/72-219—National Battlefields Park By-law, National Battlefields at Quebec Act 1914, P.C. 1972—1389. We have some criteria and I wonder if we could get some explanations here.

Senator Lafond: Mr. Chairman, before we go into that and following on Mr. Hnatyshyn's question, I see that at the top of Counsel comments here on this particular one, the criteria that are offended against are listed. When we publish part of Counsel's comment—I am sorry to say I have not noticed—are those numbers of criteria offended against published in our record or not?

Mr. Eglington: Yes, they are.

Senator Lafond: So if they are then, that would be a primary source for those people to . . .

The Vice-Chairman: Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The regulations or restrictions on use of the Quebec Battelfield, National Battlefields Park, are in Section 3 and you will see that there is an exceedingly extensive list of restrictions and prohibitions of all manner and kinds of activity. I am not quite sure what one might do in this park without infringing these restrictions . . .

Senator Lafond: If I may interject . . .

Mr. Eglington: . . . but all sorts of eventualities . . .

Senator Lafond: . . . park at Quebec? This is another special situation.

The Vice-Chairman: There is virtually nothing you cannot do in the park.

• 1145

Mr. Eglington: I noticed that although one cannot lie in a sleeping bag, one could be semirecumbent against a tree in a sleeping bag; you could do that. They are an exceedingly extensive set of restrictions. Apart from the rather humorous nature of some of them, the one which rather leaped to the eye is paragraph (d) which in its opening words restricts speech without in any way attempting to contain the restriction to speeches which are offensive either because they are illegal or which are liable to excite people or defamatory and so on.

I am not sure what the Committee's view of the whole series of restrictions is but the Committee may take the view that the authorities have been rather overzealous in protecting the park against people; they may simply wish to take the view that freedom of speech has been somewhat unnecessarily infringed upon; or they may take the view that all these restrictions are absolutely necessary. But there is no doubt that even the restraint on speech is intra vires but it is a rather unusual exercise in power.

The Vice-Chairman: I note that, under D, it is not as restrictive as it might at first appear in that you can make a speech if you have the written consent of the superintendent; but the difficulty then is that he might arbitrarily not give any consent. I would assume that he would have to have some reasonable grounds upon which to refuse to give consent?

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant au DORS/72-219—Règlement du parc des champs de bataille nationaux, Loi des champs de bataille nationaux à Québec, 1914, C.P. 1972-1389. Nous avons certains critères et je me demande si nous pourrions obtenir des explications à ce sujet.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, avant que nous passions à cette question, et pour poursuivre dans la même veine que M. Hnatyshyn, je constate que les observations de notre conseiller ici sont coiffées d'une liste des critères enfreints. Lorsqu'une partie des observations de notre conseiller est publiée—excusez-moi si je n'ai pas encore remarqué—les critères enfreints figurent-ils également à notre compte rendu?

M. Eglington: Oui, ils y figurent.

Le sénateur Lafond: Bien, dans ce cas, on pourrait demander à ces gens de s'y reporter . . .

Le vice-président: Monsieur Eglington.

M. Eglington: Les règlements ou les restrictions concernant l'utilisation des champs de bataille à Québec, parc des champs de bataille nationaux, sont contenus à l'article 3 et vous pourrez constater qu'il s'agit d'une liste très longue de restrictions de toute forme et de tout genre d'activités. Je ne sais pas ce qu'il est encore permis de faire dans le parc sans enfreindre ces restrictions . . .

Le sénateur Lafond: Si je peux me permettre . . .

M. Eglington: . . . mais toutes sortes de cas . . .

Le sénateur Lafond: . . . il s'agit du parc à Québec? Encore une autre situation spéciale.

Le vice-président: Il n'y a rien qu'on ne puisse faire dans le parc.

M. Eglington: Je remarque que même si on ne peut s'allonger dans un sac de couchage, on peut s'appuyer à un arbre tout en étant dans un sac de couchage. Il s'agit de restrictions beaucoup trop nombreuses en dépit du caractère amusant de certaines; celle qui a attiré mon attention figure à l'alinéa *d*) qui dit qu'il est interdit de faire des discours sans préciser qu'il est interdit de faire des discours offensants parce qu'ils sont illégaux ou parce qu'ils pourraient susciter l'excitation ou parce qu'ils sont diffamatoires, etc.

Je ne sais pas ce que les membres du Comité pensent de toute cette série de restrictions, mais on pourrait alléguer que les autorités se sont montrées trop zélées dans leur souci de protéger le parc contre les gens; ils pourraient dire qu'ils trouvent que la liberté de parole est atteinte ici ou qu'ils se demandent si toutes ces restrictions ont véritablement leur raison d'être ici. Mais il est certain que même limiter le droit de faire des discours est statutaire même si c'est assez inhabituel.

Le vice-président: Je remarque que ce paragraphe D n'est pas aussi limitatif qu'il peut d'abord sembler puisque l'on peut faire un discours si l'on obtient l'autorisation écrite du surintendant du parc; la difficulté vient évidemment du fait qu'il peut arbitrairement refuser. Je suppose qu'il lui faudrait certains motifs raisonnables pour refuser une telle autorisation?

[*Texte*]

Mr. Eglington: That may be true, but it would not avail you very much if you were faced with a totally unreasonable superintendent who refused.

The Vice-Chairman: What actually is recommended here—that we have the matter looked into with the possibility that it might be redrafted in terms of 1975 and not in terms of whatever date it was originally drafted?

Mr. Eglington: I am inclined to think that that may be the best method—to approach the Commission and ask them if perhaps they might look at the whole series of restrictions and see if some of them are perhaps unnecessary. Now, they may have some very good reasons. In fact, the earlier ones that were revoked by this one had a less extensive set of restrictions in them and these tightened it up still further. I do not know how many people are inclined to land aeroplanes in the park. If it is the park of which I am thinking, I do not think any man would hazard to put a plane down in it, but one cannot tell.

The Vice-Chairman: Maybe we could have them take a look at this and they can report back as to how they feel about the legislation, in terms of 1975.

We move on now to SOR/75-133, Customs Act, Customs Duties Reduction Regulations amendment. I see there are no comments with regard to this item, so we will pass on.

We now come to SOR/75-138,—Canada Shipping Act—Ship Routing Regulations amendment, and once again we have no comment from our counsel.

We can take a look at the next one, which is SOR/75-157 under the National Parks Act, Cape Spear National Historic Park Order; and we have no comment from our counsel with regard to this item, either.

We will move on to item SOR/75-159, under the Radio Act, General Radio Regulations Part 1, amendment, and once again we have no comment. I wonder, does our counsel have any general comment with regard to a number of these?

Mr. Eglington: Actually, to save time, Mr. Chairman, we could move on to SOR/75-188, as none of the intermediate ones have any comment.

The Vice-Chairman: I will just read them into the record then:

SOR/75-162, Northwest Atlantic Fisheries Convention Act—Northwest Atlantic Fisheries Regulations amendment; and the next one is SOR/75-163, under the National Parks Act—Beaubear's Island National Historic Park, J. Leonard O'Brien Memorial Order, and there are no comments from our counsel with regard to that.

We then move on to SOR/75-164, under the National Parks Act—National Parks Fishing Regulations amendment, and we have no comment to make with regard to this item.

The next one is SOR/75-169 an Act to amend the Customs Tariff Number 2, Schedule A to the Customs Tariff amendment, and there are no comments with regard to this item.

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est peut-être vrai, mais vous seriez peut-être d'un autre avis si vous vous trouviez en face d'un surintendant qui au contraire refusait sans s'inspirer de tels motifs.

Le vice-président: Ce que l'on recommande en fait ici, c'est d'examiner la question d'une nouvelle rédaction pour 1975 et non pas en fonction de la date initiale de rédaction?

M. Eglington: Je pense que c'est peut-être en effet le meilleur moyen d'aborder la Commission pour lui demander de passer en revue toutes les interdictions et de voir s'il n'y en a pas certaines qui sont inutiles. Peut-être a-t-elle d'ailleurs de bonnes raisons. En fait, les règlements antérieurs qui ont été abrogés et remplacés par ceci contenaient beaucoup moins d'interdictions. Je ne sais pas combien d'aviateurs seraient tentés d'atterrir dans le parc. Si c'est le parc auquel je pense, je crois que personne ne se hasarderait à y atterrir, mais on ne sait jamais.

Le vice-président: Peut-être pourrions-nous leur demander d'examiner cela et de nous répondre ce qu'ils en pensent pour 1975.

Nous passons maintenant à DORS/75-133, Loi sur les douanes, règlement de réduction des droits de douanes—modification. Je vois que vous n'avez fait aucune observation à ce sujet, et nous pouvons donc passer.

Nous arrivons à DORS/75-138, loi sur la marine marchande du Canada—règlement sur l'organisation du trafic maritime—modification, et là encore il n'y a rien à signaler.

Voyons donc le règlement suivant, DORS/75-157, Loi sur les parcs nationaux, décret concernant le parc historique national de Cape Spear. Rien à signaler non plus là-dessus.

Passons alors à DORS/75-159, Loi sur la radio, règlement général sur la radio, Partie I—modification, rien non plus. Notre conseiller aurait-il des observations générales sur tout cela?

M. Eglington: En fait, pour gagner du temps, monsieur le président, nous pourrions tout de suite passer à DORS/75-188, car je n'ai rien à signaler sur les autres.

Le vice-président: Je vais donc me contenter de les lire pour qu'ils figurent dans nos délibérations:

DORS/75-162, Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest—règlement sur les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest—modification; puis DORS/75-163, Loi sur les parcs nationaux, décret sur le parc historique national de Beaubear's Island, J. Leonard O'Brien Memorial, et notre conseiller n'a rien non plus à dire là-dessus.

Nous passons alors à DORS/75-164, Loi sur les parcs nationaux, règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—modification, et nous n'avons rien à dire là-dessus.

Le suivant est DORS/169, Loi modifiant le tarif des douanes, liste A du tarif des douanes—modification. Rien à dire.

[*Text*]

The next item is SOR/75-170—Canada Grain Act, Canada Grain Regulations, amendment; no comments.

The next one is: SOR/75-176, Atlantic Region Freight Assistance Act, Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment. We have no comments with regard to this item.

The next one is SOR/75-181, under the Indian Act, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment; no comments once again.

The next item is SOR/75-182, under the National Parks Act, the National Parks Highway Traffic Regulations, amendment; no comments from our counsel regarding this item.

The next one is SOR/75-183, under the Public Service Staff Relations Act, Schedule I to the act, amendment; we have no comments regarding this item.

I would assume, from the foregoing, that the departments are doing such a wonderful job now that our work is going to be greatly limited and curtailed. I think all of these departments involved in those regulations we have just looked at, where there was no comment from our counsel whatsoever, are to be congratulated on the job they are doing in their own departments and they are making life easier for us as well.

Mr. Hnatyshyn: No news is good news.

The Vice-Chairman: We now come to SOR/75-188, National Parks Camping Regulations, amendment, under the National Parks Act, PC 1975-662. There is an explanatory note from our counsel. Maybe Mr. Eglington would like to add to this.

Mr. Eglington: A discretion, which already existed, has been expanded to enable the park superintendent to cancel a camping permit. It struck me that somebody must have the power to do that, otherwise there would be no real power to evict from the park undesirable elements who were making life unpleasant for those around them. But perhaps, more for the record than anything else, it would be appropriate to ask the department why it was felt necessary to add the power of cancellation at this time, in case there is anything more substantial in it than appears on the surface.

The Vice-Chairman: That seems reasonable. We will get a report back on that from Mr. Eglington.

The next item is SI/75-9, a transfer, the Communications Branch of the National Research Council to the Department of National Defence under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, PC 1975-95. There is an explanatory note, very short indeed. I would assume, from our counsel, that it is merely a question of having this noted.

Mr. Eglington: That is correct.

The Vice-Chairman: I see there are no comments from our counsel with regard to this item.

The next is SOR/74-667, Motor Vehicle Safety Regulations, amendment, under the Motor Vehicle Safety Act, PC 1974-2746. We have a comment by our counsel; I would ask him for a further comment.

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant à DORS/75-170, la Loi sur les grains du Canada, règlement sur les grains du Canada—modification; rien à signaler.

Puis DORS/75-176, Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région atlantique, règlement sur les subventions sélectives dans la région atlantique, modification. Rien à signaler non plus.

Ensuite, DORS/75-181, Loi sur les Indiens, règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—modification; rien à signaler non plus.

Nous avons maintenant DORS/75-182, Loi sur les parcs nationaux, règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—modification; notre conseiller n'a rien à dire à ce sujet.

DORS/75-183, loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, Annexe I de la loi—modification; toujours rien à signaler.

Je suppose donc que les ministères font maintenant cela tellement bien que notre travail va être considérablement diminué. Je crois qu'il faudrait féliciter tous les ministères auteurs des règlements que nous venons de passer en revue et qui n'ont pas fait l'objet d'observations de notre conseiller. Ils nous facilitent grandement l'existence.

M. Hnatyshyn: Pas de nouvelles, bonnes nouvelles.

Le vice-président: Nous en arrivons maintenant à DORS/75-188, règlement sur le camping dans les parcs nationaux—modification, Loi sur les parcs nationaux, C.P. 1975-662. Notre conseiller nous communique une note explicative. Voudriez-vous, monsieur Eglington, ajouter quelque chose.

M. Eglington: Le pouvoir discrétionnaire conféré au surintendant du parc a été developpé de sorte qu'il peut maintenant annuler un permis de camper. Il m'a semblé qu'il fallait en effet lui donner ce pouvoir, sinon on n'aurait pas vraiment la possibilité de rencoyer les éléments indésirables qui gênent leurs voisins. Mais peut-être serait-il bon, plus pour les archives d'ailleurs que pour autre chose, de demander au ministère pourquoi il a estimé nécessaire d'ajouter ce pouvoir d'annulation à ce moment, au cas où cela recouvrirait quelque chose de plus important.

Le vice-président: Cela semble en effet une bonne idée. Nous demanderons donc à M. Eglington de nous en communiquer le résultat.

Nous passons maintenant à TR/75-9, transfert de la direction des télécommunications du Conseil national de recherches au ministère de la Défense nationale, Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique, C.P. 1975-95. Nous avons une note explicative très brève d'ailleurs. Je crois comprendre que c'est simplement pour que cela soit noté.

M. Eglington: C'est cela.

Le vice-président: Je vois que vous ne semblez rien avoir à signaler à ce sujet.

Nous passons à DORS/74-667, règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—modification, Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, C.P. 1974-2746. Notre conseiller nous soumet là une observation et je lui demanderai s'il veut ajouter quelque chose.

[*Texte*]

Mr. Eglington: This, of course, is a very good example of the point I was mentioning earlier about the large numbers of amendments made to some regulations, which makes the search for the relevant amendment very very difficult unless it is cited in a footnote.

The original objection taken to these was that the requirement in the act, that proposals be published in the *Canada Gazette* and that an opportunity be given for persons interested to make representations to the Minister, were not recited in the preambles. We took that up. If the members turn to SOR/75-185, they will see there a preamble that recites the statutory requirements and recites their satisfaction. That preamble is eminently satisfactory; I might say that it is being held up to some other departments as an example of what the Committee desires. So the Department is now reciting and next series satisfaction of the condition precedent. Therefore, I will consider that all the amendments listed, can safely note that the matter has been attended to.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): You are speaking about SOR/74-667, is that it?

• 1155

An hon. Member: Right. I think that . . .

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): They have all been satisfied as the . . .

Mr. Eglington: In future the point that was raised with these will not rise again.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well then our last item is SOR/75-185. You mentioned that the regulation recites that the requirements of Section 9 of the Act have, in fact, been satisfied. With no further questions on these items can I assume something else? I am sorry.

Miss Mayrand: There are some comments on SOR/72-248 . . .

The Vice-Chairman: Oh, I do not have those here. Do you have a copy with you?

Miss Mayrand: There was a misprint. The correct spelling appeared in the copy of the Privy Council. It will be brought up with the Department.

The Vice-Chairman: Is that the only point you are referring to?

Miss Mayrand: That is SOR/72-248. There is another correction to be made on SOR/73-549. A word was omitted. The word "shall" in Section 108(2)(f).

The Vice-Chairman: We will pass these comments on the relevant departments for changes.

Miss Mayrand: Yes. Also, in SOR/74-361. C'est un cas où il y a une erreur de mise en page dans la version française qui sera aussi signalé au ministère. C'est simplement une erreur de mise en page, c'est-à-dire qu'un certain nombre de phrases aurait dû s'appliquer à tout un paragraphe et cela n'a pas été fait.

The Vice-Chairman: Typographical. This has been referred to the Department?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Ceci est bien sûr un très bon exemple de ce dont je parlais tout à l'heure à propos du nombre considérable d'amendements apportés à certains règlements, qui rendent les choses très difficiles lorsque l'on recherche l'amendement pertinent si celui-ci n'est pas mentionné en bas de page.

La première objection soulevée était que la loi exigeait que les propositions soient publiées dans la *Gazette du Canada* pour que les intéressés puissent soumettre des recommandations au ministre, et qu'elles n'étaient donc pas exposées dans les préambules. Nous avons examiné cela. Si vous voulez vous reporter à DORS/75-185, vous vous apercevrez que le préambule expose les exigences statutaires et précise qu'elles ont été satisfaites. Ce préambule est tout à fait satisfaisant; J'ajouterais qu'il est présenté à certains autres ministères comme exemple de ce que souhaite le Comité. Ainsi le ministère expose-t-il maintenant les conditions satisfaites. Je considérerai donc que tous les amendements énumérés peuvent être considérés sans danger comme répondant aux conditions réglementaires.

Le vice-président (M. Robinson): Vous parlez de DORS/74-667, n'est-ce pas?

Une voix: Oui, je crois que . . .

Le vice-président (M. Robinson): Toutes les conditions sont remplies . . .

M. Eglington: Ainsi, le problème ne devrait plus se poser.

Le vice-président (M. Robinson): Nous en arrivons alors à notre dernier article, DORS/75-185. Vous nous indiquez que le règlement mentionne que les exigences requises par l'article 9 de la loi ont été satisfaites. S'il n'y a pas d'autres questions, je vais peut-être . . . Y a-t-il autre chose? Excusez-moi.

Mlle Mayrand: Oui, certaines observations à propos de DORS/72-248 . . .

Le vice-président (M. Robinson): Oh, je ne les ai pas ici. Les avez-vous?

Mlle Mayrand: Il y avait simplement une faute d'impression. Le Conseil privé avait l'orthographe exacte, si bien que cela sera transmis au ministère.

Le vice-président (M. Robinson): C'est tout ce que vous aviez à signaler?

Mlle Mayrand: Il s'agit de DORS/72-248. On doit apporter une autre correction à DORS/73-549. Un mot a été omis. Le mot anglais «*Shall*» à l'article 108(2)(f).

Le vice-président (M. Robinson): Nous allons donc signaler cela aux ministères concernés.

Mlle Mayrand: Oui. De même pour DORS/74-361. There has been a mistake in the layout of the French version which will also be reported to the Department. A mistake in the layout, because a few sentences should have applied to the whole paragraph, which they do not.

Le vice-président (M. Robinson): Erreur typographique—On en a parlé au ministère?

[*Text*]

Miss Mayrand: No. It will be.

The Vice-Chairman: It will be referred to the Department? Fine. Any further comments from our counsel?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. There is one point that I want to mention, that concerns Mrs. Temple. The Department of Transport is buried under a burden of paper. Mrs. Temple will not be answering to the Department for several months. She has had a baby.

The Vice-Chairman: Oh, . . . congratulations to Mrs. Temple. We will look forward to hearing from her, when she returns. I see that our Chairman is here. Do you have a report to make now on the record, or is this "in camera"?

Mr. McCleave: I think, Mr. Chairman, that a report should be made for the record on the Senate Committee that Senator Godfrey and myself attended.

They have passed a motion granting Miss Mayrand and Mrs. LaRue the sums that we recommended. We do have some work to do to carry this beyond September 30. I think that we presented our cases reasonably well. I will be submitting something, to the Committee next week to go to both speakers to deal with this thing on a long range basis. In the meantime, victory has been gained, thank God.

The Vice-Chairman: Thank you Mr. Chairman. If there are no further comments, the meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Non, pas encore.

Le vice-président (M. Robinson): Vous le ferez? Très bien. Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. J'aimerais dire quelque chose au sujet de Mme Temple. Le ministère des Transports est inondé de paperasserie. Mme Temple ne sera pas au ministère pendant plusieurs mois, elle vient d'avoir un enfant.

Le vice-président (M. Robinson): Oh,— félicitations à Mme Temple. Nous attendrons donc qu'elle revienne. Je vois que notre président est arrivé. Voudriez-vous inclure votre rapport à nos délibérations ou préférez-vous le faire à huis clos?

M. McCleave: Je crois, monsieur le président, qu'il faudrait signaler ceci dans les délibérations.

Aux comités du Sénat, auxquels le sénateur Godfrey et moi-même avons assisté, on a adopté une motion accordant à Mlle Mayrand et à Mme LaRue les sommes recommandées. Il nous reste encore du travail pour reconduire cela au-delà du 30 septembre. Je crois que nous avons assez bien présenté la situation. Je soumettrai quelque chose au Comité la semaine prochaine pour que cela soit communiqué à l'Orateur et au président du Sénat si nous devons nous occuper de cela à long terme. D'ici là, nous avons gagné, Dieu merci.

Le vice-président (M. Robinson): Merci, monsieur le président. S'il n'y a rien d'autre à ajouter, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Government Publications

Issue No. 29

Thursday, May 29, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 29

Le jeudi 29 mai 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

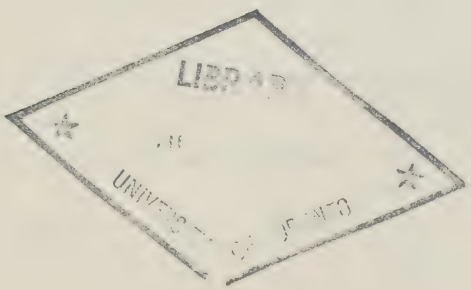
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 29, 1975
(30)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:37 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted a letter dated May 13, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/73-207—Manitoba Turkey Order and SOR/73-208—Ontario Bean Order, a letter dated May 12, 1975 from the Director, Legal Services, Department of National Health and Welfare relating to SOR-49—Food and Drug Regulations—amendment and an explanation received from the office of the Clerk of the Privy Council relating to SOR's/74-586, 74-587, 74-588, 74-671 and 74-672—Regulations proclaiming certain Indian lands exempt from portions of the Indian Act.

The Committee considered SOR's/74-665, 75-137, 75-166, 75-208 and 75-209—Food and Drug Regulations—amendment and SOR's/75-114 and 75-211—Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment.

On SOR/75-212—Royal Canadian Mounted Police Regulations—amendment,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of the Solicitor General with respect to certain comments on the amendment.

On SOR/75-160—Fisheries Improvement Loans Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Finance with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-189—Saint John Water Service Tariff—amendment, SOR/75-190—Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff—amendment, SOR/75-193—Special Areas Order—amendment, SOR/75-191—Special Areas Order—amendment, SOR/75-194—Nursing Home Care Benefits Regulations, SOR/75-195—Communications Security Establishment Regulations and SI/74-42—Communications Security Establishment Exclusion Order.

On SOR/75-196—Public Service Security Inquiry Regulations,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MAI 1975
(30)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 37, sous la présidence de M. Robert McCleave, (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseiller auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le Procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, Fascicule n° 1*)

Le Comité prend note d'une lettre en date du 13 mai 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture, ayant trait au DORS/73-207—Décret relatif aux dindons du Manitoba et le DORS/73-208—Décret relatif aux haricots de l'Ontario, d'une lettre en date du 12 mai 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ayant trait au DORS/49—Règlements sur les aliments et drogues—Modification et d'une lettre explicative du Bureau du greffier du Conseil privé ayant trait aux DORS/74-586, 74-587, 74-588, 74-671 et 74-672—Règlement proclamant certaines terres des Indiens soustraites à des parties de la Loi sur les Indiens.

Le Comité étudie les DORS/74-665, 75-137, 75-166, 75-208 et 75-209—Règlements sur les aliments et drogues—Modification et les DORS/75-114 et 75-211—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification.

DORS/75-212—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification:

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère du Solliciteur général concernant certains commentaires faits sur la modification.

DORS/75-160—Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche:

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Finances concernant certains commentaires faits sur le Règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-189—Tarif du Service d'eau de Saint-Jean (N.-B.)—Modification, le DORS/75-190—Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean (N.-B.)—Modification, le DORS/75-193—Décrets sur les zones spéciales—Modification, le DORS/75-191—Décrets sur les zones spéciales—Modification, le DORS/75-194—Règlement sur les prestations pour soins dans les maisons de repos, le DORS/75-195—Règlement d'exclusion du Centre de la sécurité des télécommunications et le TR/74-42—Décret d'exclusion du Centre de la sécurité des télécommunications.

DORS/75-196—Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique:

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Prime Minister's Office with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-199—Public Service Superannuation Regulations—amendment and SI/75-17—Designating Federal-Provincial Relations Office as a Department, Prime Minister as appropriate Minister and Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations as Deputy Head.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that the letter dated May 13, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Agriculture, a memorandum dated May 9, 1975, attached to the letter dated May 12, 1975 from the Director, Legal Services, Department of National Health and Welfare, and comments by Counsel to the Committee to SOR's/74-586, 75-211, 75-212, 75-160, 75-195, 75-196, 75-199 and SI/75-17 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:48 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du Cabinet du premier ministre concernant certains commentaires faits sur le Règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-199—Règlement sur la pension de la Fonction publique—Modification et le TR/74-17—Désignation du Bureau des relations fédérales-provinciales comme ministère, premier ministre comme ministre compétent et secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales comme sous-chef.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise que la lettre en date du 13 mai 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture, le mémoire du 9 mai 1975, joint à la lettre du 12 mai 1975 provenant du directeur des Services juridiques du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et les commentaires faits par le conseiller auprès du Comité concernant les DORS/74-586, 75-211, 75-212, 75-160, 75-195, 75-196, 75-199 et le TR/75-17, soient joints *in extenso* aux procès-verbaux de la séance de ce jour.

A 16 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 29, 1975.

• 1536

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can now open the meeting; and the decision that we make, first of all, is set forth in the agenda given to us today by our Clerk, and that is that the Joint Chairman be instructed to report to the respective Houses, etc. Oh, I am sorry, we cannot deal with that right now.

Okay. Let us start with the ordinary work.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have a point of order that I want to raise at this time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: My understanding is that there is a tremendous backlog of statutory instruments and regulations which are outside our terms of reference. I further understand that, because of the time frame, the regulations and instruments are being consolidated and revised by many departments. Maybe Mr. Eglington can enlighten me further on this. And I am wondering whether there is anything for us to do before this happens or are we going to, all of a sudden, find ourselves deluged with a tremendous amount of extra work?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Once they are consolidated, Mr. Eglington, does that not mean that they have to be passed by some authority? Then it automatically falls into our purview, does it not, under the terms of the statutory reference that we have?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Well, I take it that our present work is not, in a sense, wasted because if any amendments are made as a result of what we are doing, they will appear in the consolidations; whereas if we do not scrutinize them, the faulty material will proceed into the consolidation. But I am not sure that I understood what you meant when you said that there was a lot of . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think Mr. Robinson's question could be put as simply as this: suppose that, for some reason, they suddenly decided to consolidate the Food and Drugs Act regulations which would be—what? Something about that thick, would it not? About a foot thick. Would that not then automatically come before us because they had been passed since that date—on January 1, 1972 in that case?

Mr. Robinson: Well, this brings me up to the real point that I want to make. Could our counsel contact his various contacts in the departments concerned and find out if, in fact, they are going to be doing this; and, if so, when; so that we will have some indication of what our workload will be.

Mr. Eglington: Well, I can give you some information. A consolidation of the regulations is on foot within the Department of Justice; not at the departmental level but within the central headquarters. The gentleman who is primarily involved in that is, at present, assisting the Law Clerk of the Senate. So I assume that he is not consolidating regulations when he is on the other side of the building. My understanding was that the fruits of the consolidation would appear in some years not months.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 29 mai 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons ouvrir la séance; tout d'abord, nous devons prendre une décision qui figure à l'ordre du jour qui nous a été remis par le greffier, et qui veut que le coprésident reçoive pour instruction de faire rapport aux deux Chambres, etc. Excusez-moi, nous ne pouvons faire cela maintenant.

Bien. Commençons donc notre travail ordinaire.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais faire un rappel au Règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: Je crois savoir qu'il y a une quantité énorme de textes réglementaires et de règlements que notre mandat ne nous permet pas d'examiner. Je crois savoir également que beaucoup de ces règlements sont en cours de révision dans les ministères. Peut-être M. Eglington pourrait-il nous en parler plus en détail. J'aimerais savoir s'il y a quelque chose que nous puissions faire avant que ce travail soit entrepris ou bien allons-nous, tout d'un coup, nous trouver enterrés sous une avalanche de travail supplémentaire?

Le coprésident (M. McCleave): Une fois que ces règlements seront consolidés, monsieur Eglington, cela ne signifie-t-il pas qu'ils devront être adoptés par quelqu'un? Alors, automatiquement, ils nous seront soumis, conformément au mandat qui nous a été confié?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Eh bien, je suppose que notre travail actuel n'est pas vain car si des modifications sont apportées à la suite de nos décisions, elles figureront dans les textes modifiés; tandis que si nous n'agissions pas, les textes défectueux se retrouveraient dans la nouvelle version. Je ne vois pas très bien ce que vous voulez dire lorsque vous parlez d'une quantité . . .

Le coprésident (M. McCleave): La question de M. Robinson est simplement celle-ci: supposons que, pour une raison ou pour une autre, on décide soudain de consolider le règlement sur les drogues et les aliments, ce qui représente un texte de quelle épaisseur? Un pied peut-être? Cela ne signifierait-il pas que ce texte nous sera automatiquement soumis puisqu'il aura été adopté après le premier janvier 1972?

M. Robinson: Oui, cela m'amène au point que je voulais vraiment soulever. Notre conseiller pourrait-il contacter les divers ministères concernés et déterminer s'ils vont vraiment entreprendre ce travail; si oui, quand? De cette façon, nous saurons à peu près quel sera notre volume de travail.

M. Eglington: Je vais vous donner quelques informations. Le ministère de la Justice a entamé la consolidation des règlements, non pas au niveau du ministre mais du bureau central. Le fonctionnaire qui en sera surtout chargé fait actuellement office d'adjoint auprès du greffier du Sénat. Je pense donc qu'il n'a pas encore commencé ce travail, puisqu'il est toujours de l'autre côté de cet édifice. Je crois que les textes modifiés ne paraîtront que dans quelques années, et non pas dans quelques mois.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are not going to be stuck with the Food and Drugs Act Regulations, then, during the summer recess of Parliament, are we? I do not think that we should look forward to having something like that thrust on us. I think we have to look forward to keeping up to date with work but not getting the . . .

Mr. Robinson: One of the reasons that I ask this, Mr. Chairman, is because I was talking to someone in the Justice Department, which is the department you just mentioned, Mr. Eglington, and it was my understanding from him that they would be providing some additional work for us. That is the impression I got, and I am just wondering to what extent this is going to be made available to us in the near future and if other departments are going to be doing likewise. I think we should have some indication, that is all.

Mr. Eglington: Well, in the light of your information, I will check that out; but as I previously understood it, the consolidation was something which would fall with a heavy thud sometime in the intermediate future, at least.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Robinson, I hope you will agree that we are not being met by a 30-foot shelf all at once, but we are going to meet it some time.

All right, does that satisfy you?

Mr. Robinson: Well, I am satisfied. If counsel will look into it, then that is satisfactory.

• 1540

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will turn then to SOR 73/207, the Manitoba turkey order, and SOR/73-208, the Ontario bean order, before the Committee on December 19, 1974. We have correspondence and it should be printed.

May 13, 1975

Miss L. Mayrand,
Legal Advisor,
Joint Committee on Regulations and
other Statutory Instruments.

Re: SOR/73-207—Manitoba Turkey Order, SOR/73-208—Ontario Bean Order

Dear Miss:

This letter is to confirm our intention, as indicated on may 12 over the telephone, to modify the French text of section 3 of the regulations in order to bring it in line with the above-mentioned.

We do agree that the texts must be the same at all time, and that we must select one specific text. However, it appears that some people think the French version of the statutory instrument is far from being perfect. Therefore, the question is whether in these cases we must nevertheless follow exactly the French version of the legislative instrument when we proceed in this manner with the English version.

We will have the opportunity of discussing this matter again when dealing with another case.

Yours truly,

R. Roger,
Director.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'allons donc pas nous trouver avec les règlements des drogues et aliments sur les bras pendant l'intersession, n'est-ce pas? Nous tenons guère à nous retrouver avec un tel travail. Il nous faut auparavant expédier nos autres travaux avant de . . .

M. Robinson: Une des raisons pour lesquelles je demande cela, monsieur le président, est parce que j'ai parlé à un représentant du ministère de la Justice c'est-à-dire celui que vous avez mentionné, monsieur Eglington, et il m'a dit que le ministère nous soumettrait bientôt du travail supplémentaire. C'est l'impression que j'ai eue et j'aimerais savoir si ce sera bientôt et si les autres ministères vont faire de même. Ce serait bon de le savoir, c'est tout.

M. Eglington: Je vais vérifier; mais d'après ce que j'ai compris, la modification des textes n'interviendra que dans un avenir assez éloigné.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, j'espère que nous n'aurons pas sur les bras bientôt toute une étagère de 30 pieds pleine de textes.

Bien, cela vous satisfait-il?

M. Robinson: Si le conseiller veut bien s'informer, cela me convient.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc passer au numéro DORS 73/207, décret relatif aux dindons du Manitoba et au numéro DORS 73/208, décret relatif aux haricots de l'Ontario, soumis au comité le 19 décembre 1974. Nous avons une correspondance à ce sujet qu'il faudrait publier.

13 mai 1975

Mlle L. Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires

sujet: SOR/73-207, décret relatif aux dindons du Manitoba, SOR/73-208, décret relatif aux haricots de l'Ontario

Mademoiselle,

La présente est pour confirmer notre intention, telle qu'indiquée ce 12 mai lors d'une conversation téléphonique, de modifier le texte français de l'article 3 des règlements semblables à ceux plus haut mentionnés.

Nous sommes bien d'accord qu'il faut que les textes soient les mêmes en tout temps et que nous devons nous arrêter sur un texte quelconque. Cependant, il appert d'après certaines personnes que la version française du texte statutaire est loin d'être parfaite. Il s'agit de s'avoir si dans ces cas on doit quand même suivre exactement la version française du texte législatif lorsque l'on procède ainsi avec la version anglaise.

Nous aurons l'occasion d'en discuter de nouveau lors d'un prochain règlement.

Votre tout dévoué,

R. Roger
Directeur

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, do you have anything to say about this correspondence on beans or turkeys?

Mr. Eglington: The point that was involved here was a translation point. We had suggested to the Committee and the Committee took the point that the language in the statutory instrument should be the same as the language in the statute, and the reply from Mr. Roger was that certain persons felt that their version of the French, which it is in the statutory instrument, was superior to that which appeared in the statute. And I understand that this is a problem which may appear more than once.

Mr. Béchard: It has been appearing since Confederation.

Mr. Eglington: And it struck me as being of some considerable importance because a revision of the language, either of the Enlgish or the French text, which is used in the statute is properly the function of Parliament or the commission in the consolidation of statutes and not the business of the translators who are translating statutory instruments, and when a particular phrase, however blemished it may be in the matter of style, is used to denote a certain idea in either French or Enlgish in the statute the same phrase should be used in the statutory instruments made under the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you agree, Madam Mayrand?

Miss Mayrand: Tout à fait.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: Do I understand from the last sentence of this letter that you are quite satisfied that you have a continuing dialogue with Mr. Roger and that everything is very well with his department?

Mr. Eglington: Well, let us put it this way. We shall be considerably reinforced in dealing not with Mr. Roger but with the translators and other officials if the Committee lays it down as a principle that the language should be the same in the statutory instrument as it is in the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have had this out before on I think two other occasions that I can recall. I fully believe people should know their rights in either official language. Madam Mayrand you smiled at me, so I think you are saying yes.

Mr. Robinson: Reinforce that once again, that we agree that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This will be part of our report when we do make our report to both houses.

Mr. Eglington: Well, I shall communicate that view back to Mr. Roger who will place it before the translators.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This reminds me, if I may digress very briefly, that at the time I think the Criminal Code was amended back in 1920 under Sir Robert Borden it paid you better to go into court and plead guilty to being a bank robber in French than if you pleaded guilty to being a bank robber in English. I am not talking about the language problem, I am just talking about the fact of what the court could do to you. They had an act of Parliament. Have you gone back far enough in that, Mr. Eglington?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette correspondance sur les haricots ou les dindons?

M. Eglington: Le problème ici était un problème de traduction. Nous avions dit au comité que le texte du Règlement devait être le même que celui de la loi et M. Roger a répondu que le texte français du règlement était meilleur que celui de la Loi. C'est un problème sur lequel nous risquons de tomber encore à plusieurs reprises.

M. Béchard: Il se pose depuis l'époque de la Confédération.

M. Eglington: Le problème m'a paru important car une revision du texte, soit en anglais soit en français, est une fonction du Parlement ou de la Commission et ne peut pas être laissé à l'entière discrétion des traducteurs et lorsqu'une phrase est utilisée, soit en anglais soit en français, et peu importe qu'elle soit boîteuse, il est important que la même phrase soit reprise dans le règlement de l'application de la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Tout à fait.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Sénateur Lafond: Il me semble, d'après la dernière phrase de cette lettre, que vous avez noué un dialogue permanent avec M. Roger et que tout semble aller très bien avec son ministère?

M. Eglington: Disons les choses de la façon suivante. Notre opposition sera sensiblement plus forte vis-à-vis de M. Roger et vis-à-vis des traducteurs si le comité pose comme principe que le texte doit être le même dans le Règlement que dans la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons déjà eu ce problème à deux ou trois reprises auparavant. Je suis fermement d'avis que les gens doivent savoir quels sont leurs droits dans l'une ou l'autre langue. Mlle Mayrand, vous me souriez, je suppose que cela signifie oui.

M. Robinson: Réaffirmons cela encore une fois, en disant que nous voulons . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cela figurera dans notre rapport aux deux Chambres.

M. Eglington: Je communiquerai ce point de vue à M. Roger, qui le transmettra aux traducteurs.

Le coprésident (M. McCleave): Cela me rappelle, si vous me permettez une brève digression, qu'au moment où le Code criminel a été modifié en 1920, il valait mieux se présenter devant un tribunal et plaider coupable de vol de banque en français qu'en anglais. Je ne parle pas du problème linguistique, je dis simplement ce que le tribunal pouvait vous faire. Celui-ci appliquait une loi du Parlement. Êtes-vous remonté suffisamment loin en arrière, monsieur Eglington?

[*Text*]

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You want to do it some day, it will make a brilliant chapter in the things that can happen when you deal with English and French in Canada. Well, let us get back to business. I apologize for being my usual me.

We go next then to SOR/75-49, the Food and Drug regulations. We have correspondence and a memorandum, and I think the memorandum should be printed.

C. T. MULLANE

April 23rd

Request of L. Mayrand

On Tuesday, May 6, I met with Dr. Saul Gunner and Mr. Burvill to discuss the three questions asked by Miss Mayrand on behalf of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. Dr. Gunner can be reached at 5-6313.

He mentioned the fact that the good manufacturing practice standard is used with respect to grouping of foods where there is insufficient documentation and information to set specific minimums and maximums. He pointed out that the minimums and maximums and the good manufacturing practice standards do not really affect health in a sense that taking quantities of maximums in one food at one time would not seriously affect health. It is only over long periods of time that any health hazard presents itself.

He mentioned that a good manufacturing practice in respect to one food item may be a 2 percent additive factor. Some manufacturers may use 1.8 percent, some may use 2.1 percent. This would be in the range of good manufacturing practice.

If for some reason the manufacturers used 7 or 10 percent, then the Department would question why such excess was used and would suggest that it was not within good manufacturing practice.

The general principle of setting standards is to ensure that, with respect to food additives, no more than necessary of the additive is used in food production.

With respect to prosecutions for failure to comply with the good manufacturing standard, Mr. Burvill indicated that over the past several years there has been no prosecutions on that basis. He mentioned that there was one case where prosecution was carried out with respect to failure to comply with a minimum or maximum.

C. T. Mullane

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, would you like to comment on the memorandum, the one from Mr. Mullane?

Mlle Mayrand: J'avais envoyé une lettre à M. Mullane lui posant trois questions et lui demandant pourquoi si certains produits ou additifs étaient considérés comme n'étant pas dommageables pour la santé, il y avait un besoin de déterminer certains standards, question du degré maximum d'utilisation.

• 1545

Ma deuxième question: comment les inspecteurs et autres employés du département peuvent-ils prendre une décision, à savoir, comment le degré d'utilisation n'a pas été respecté et qu'une poursuite devrait s'ensuivre? Cette question avait été posée pour répondre à une question de M. Robinson.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): IL faudra le faire un jour, on pourra rédiger un chapitre brillant sur le problème de la juxtaposition des langues au Canada. Revenons-en à nos affaires, excusez-moi de me comporter comme à l'ordinaire.

Nous passons ensuite au numéro DORS 75/49, Règlements sur les aliments et drogues et je pense que le mémoire devrait être publié.

C. T. Mullane

Le 23 avril

Demande de L. Mayrand

Le mardi 6 mai, j'ai rencontré M. Saul Gunner et M. Burvill afin de discuter des trois questions posées par M^lle^ Mayrand au nom du Comité permanent mixte des règlements et autres textes réglementaires. On peut atteindre M. Gunner au numéro 5-6313.

Selon ce dernier on a recours à la norme de bonne pratique de fabrication à l'égard du regroupement des aliments quand la documentation et les renseignements sont insuffisants pour fixer des minimums et des maximums précis. Il m'a signalé que ces normes ne touchent pas vraiment la santé en ce sens que le fait de prendre une quantité maximale d'un aliment en une fois ne serait pas vraiment préjudiciable à la santé. Ce n'est qu'après de longues périodes qu'il peut y avoir un danger pour la santé.

Il a mentionné qu'une bonne pratique de fabrication à l'égard d'une denrée alimentaire pourrait être un facteur additif de 2%. Certains fabricants peuvent en utiliser 1.8%, d'autres 2.1%. Cela s'inscrirait dans le cadre des bonnes pratiques de fabrication.

Si, pour une raison quelconque, des fabricants en utilisaient 7 ou 10%, le ministère demanderait alors pourquoi on fait de tels excès et signalerait que ce n'est pas là une pratique convenable.

Le principe général d'établissement des normes à pour but à veiller à ce qu'on n'ajoute pas plus que la quantité nécessaire d'additifs en cours de production.

En ce qui a trait aux poursuites judiciaires intentées pour infraction aux normes établies de fabrication, M. Burvill a dit qu'au cours des dernières années il n'y a pas eu de poursuites. Il a mentionné un cas de poursuites parce qu'on ne s'était pas conformé au minimum ou au maximum.

C. T. Mullane

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, voulez-vous nous parler de ce mémoire de M. Mullane?

Miss Mayrand: I sent a letter to Mr. Mullane asking him three questions and wondering why some products or additives were considered as not being hazardous to health. There was a need for some standards, some maximum allowable use.

My second question was, how could the inspectors or the other employees of the department decide how the degree of utilization was respected and if action should be taken? I ask this question in order to answer a question of Mr. Robinson.

[*Texte*]

Et aussi la dernière question était: combien de poursuites avaient été basées sur ce point depuis les quelques dernières années? Alors, M. Mullane a répondu, selon moi, à toutes les questions que j'avais posées et je suis satisfaite de la réponse qui a été donnée.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You do not want to pursue the point further then, Miss Mayrand, is that what you are suggesting to us?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. Is the Committee agreed on this?

Mr. Robinson: We are satisfied then with the explanation given of good manufacturing practice standards?

Miss Mayrand: The way they apply it, yes.

Mr. Robinson: So that this general principle that is in the second last paragraph of the memorandum really is the key to it, where it says:

> The general principle of setting standards is to ensure that, with respect to food additives, no more than necessary of the additive is used in food production.

I suppose this would be considered by health inspectors?

Miss Mayrand: I am sorry I did not understand your question.

Mr. Robinson: The general principle that is enunciated in the second last paragraph of this memorandum is, in substance, what we are talking about.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you understand the question now, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: There is one point here that I forgot to mention. I guess I will telephone Mr. Mullane again to inquire if the last sentence means prosecution or conviction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You mean in the sentence where he mentioned there was one case where prosecution was carried out with respect to failure to comply with the minimum or maximum?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you want to find out that prosecution means what?

Miss Mayrand: If prosecution was carried out, would that mean there was a prosecution or there was a conviction. Did they prosecute a lot of people and succeed in only one or did they prosecute only one. I will just phone Mr. Mullane.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And also ask what was the disposition of the case. Surely that is the thing that we want to find out. Anybody can prosecute. There are prosecutions every day of our lives.

All right, thank you. I guess we have dealt with that and now we will go to SOR/74-586, 587, 588, 671 and 672, proclamations under the Indian Act, and we have comment by Counsel which are herewith published.

[*Interprétation*]

The last question was how many prosecutions did take place in that respect over the past several years? Mr. Mullane answered all questions and I am satisfied with the answers he has given.

Le coprésident (M. McCleave): Vous ne voulez donc pas insister sur ce point, mademoiselle Mayrand, est-ce là ce que vous dites?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Le Comité est-il d'accord?

M. Robinson: Nous sommes donc satisfaits des explications données quant aux bonnes pratiques de fabrication?

Mlle Mayrand: De la façon dont elles sont appliquées, oui.

M. Robinson: Si bien que ce principe général qui figure dans l'avant-dernier paragraphe du mémoire est vraiment la clé du problème alors qu'on dit:

> Le principe général d'établissement des normes a pour but de veuiller à ce qu'on n'ajoute pas plus que la quantité nécessaire d'additif en cours de production.

Je suppose que c'est de cela que les inspecteurs de santé tiennent compte?

Mlle Mayrand: Excusez-moi, je n'ai pas bien compris votre question.

M. Robinson: Le principe général qui est énoncé dans l'avant-dernier paragraphe de ce mémoire est le point clé.

Le coprésident (M. McCleave): Comprenez-vous la question maintenant, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: J'ai un point ici que j'ai oublié de mentionner. Je téléphonerai de nouveau à M. Mullane pour m'informer si dans sa dernière phrase il veut parler de poursuite ou de condamnation.

Le coprésident (M. McCleave): Dans la phrase où il mentionne qu'il y a eu un cas de poursuite du fait du non-respect du minimum ou du maximum?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous voulez savoir ce que signifient ces poursuites?

Mlle Mayrand: Une poursuite a eu lieu, y a-t-il eu condamnation? A-t-on poursuivi beaucoup de personnes et n'a-t-on réussi à en faire condamner qu'une seule? Je demanderai cela à M. Mullane.

Le coprésident (M. McCleave): Demandez-lui aussi quelle suite l'affaire a eue. C'est ce genre de choses que nous voulons savoir. Tout le monde peut poursuivre quelqu'un, cela arrive tous les jours.

Très bien, je vous remercie. Je suppose que cela est réglé et nous passons donc au nº DORS/74-586, 587, 588, 671 et 672, proclamations—Loi sur les Indiens, et nous avons des remarques du conseiller que nous allons publier.

[*Text*]

May 12, 1975

Re: SOR/74-586, SOR/74-587, SOR/74-588, SOR/74-671, SOR/74-672—Regulations proclaiming certain Indian lands exempt from portions of the Indian Act (Before the Committee Dec. 19, 1974 and Feb. 6, 1975)

Explanation received from the office of the Clerk of the Privy Council

These Proclamations made pursuant to section 4 of the Indian Act were registered as regulations because, since they exempt different Indian Bands from certain provisions of the Indian Act, it was decided that they had been made "in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament". Proclamations made pursuant to section 98 of the Indian Act are considered to be statutory instruments, because they simply bring into force certain provisions of the Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do either one of our Counsel wish to make representations on this point?

Mr. Eglington: The little note that appears there shows the result which is in conformity with the view of the definition section of the Privy Council text.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are we happy with it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good, thank you.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, there is sort of a distinction there that I thought our Counsel was trying to draw and I am not just sure whether it is really that clear. On the one hand you are talking about regulations and on the other hand you are talking about proclamations. Are you showing a distinction between the two?

Miss Mayrand: The point is that the proclamations in these two cases can be issued pursuant to Section 4 of the Indian Act or Section 98 of the Indian Act. Both proclamations are statutory instruments, generally statutory instruments, but the one made pursuant to Section 4 is considered as a regulation. In order to be a regulation it has to be a statutory instrument, according to the definition. These exempt—the one made pursuant to Section 4 of the Indian Act, which says:

• 1550

The Governor in Council has the power by proclamation to exempt from the application of the Indian Act, or of certain parts of the Indian Act, an Indian reserve or a band of Indians.

By these proclamations the Governor in Council exempts some Indian bands from the prohibition of selling alcohol on the reserve. Because they exempt, the Privy Council has taken the view that it qualifies, according to the definition of a regulation.

Mr. Robinson: What you are really saying is that in some cases proclamations would not necessarily be statutory instruments, but in this case they are because they happen to fall pursuant to Section 98 of Indian Act.

[*Interpretation*]

Le 12 mai 1975

Objet: DORS/74-586, DORS/74-587, DORS/74-588, DORS/74-671, DORS/74-672—Règlement proclamant certaines terres des Indiens soustraites à des parties de la Loi sur les Indiens

Explications données par le bureau du greffier du Conseil privé

Ces Proclamations lancées en vertu de l'article 4 de la Loi sur les Indiens ont été enregistrées comme des règlements parce que puisqu'elles soustraient différentes bandes d'Indiens à certaines dispositions de la Loi sur les Indiens il a été conclu qu'elles avaient été établies «dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une Loi du Parlement ou sous son régime». Les Proclamations lancées en vertu de l'article 98 de la Loi sur les Indiens sont classées comme des textes réglementaires car elles proclament simplement l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): L'un ou l'autre des conseillers a-t-il quelque chose à dire à ce sujet?

M. Eglington: La petite note qui est jointe montre le résultat, qui est conforme à la section des définitions du texte du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes donc satisfaits, monsieur Eglington.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, je vous remercie.

M. Robinson: Monsieur le président, il me semble que notre conseiller essayait ici de faire une distinction et je ne suis pas certain que ce soit très clair. D'un côté vous parlez de règlements et d'un autre côté vous parlez de proclamations. Y a-t-il une distinction à faire entre les deux?

Mlle Mayrand: Le problème est que les proclamations dans ces deux cas peuvent être émises conformément à l'article 4 de la loi sur les Indiens ou de l'article 98 de la Loi sur les Indiens. Les deux proclamations sont des textes réglementaires, en général, mais celle faite en vertu de l'article 4 est considérée comme un règlement. Pour être un règlement, il faut que ce soit un texte réglementaire, conformément à la définition. Étant donné que cette proclamation exempte,—la proclamation faite en vertu de l'article 4 de la Loi sur les Indiens dit:

Le Gouverneur en conseil a le pouvoir, par proclamation, d'exempter de l'application de la Loi sur les Indiens, ou de certaines parties de la Loi sur les Indiens, une réserve ou une bande d'Indiens.

Par ces proclamations, le gouverneur en conseil exempte certaines bandes indiennes de l'interdiction de vendre de l'alcool dans la réserve. Étant donné que c'est une exemption, le Conseil privé est d'avis que c'est une qualification, conformément à la définition d'un règlement.

M. Robinson: Dites donc que dans certains cas, des proclamations ne sont pas nécessairement des textes réglementaires, mais que dans ce cas, elles en sont un parce qu'il se trouve qu'elles sont faites conformément à l'article 98 de la Loi sur les Indiens.

[*Texte*]

Miss Mayrand: No, that is not what I am saying.

Mr. Robinson: Then I am not clear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, let us have it out. This gets us back to the old argument, what is a statutory instrument . . .

Mr. Baldwin: Could I ask you a question on it? This might elicit it. Where they go under Section 4 of the Indian Act and purport to exempt different Indian bands, they are in fact legislating because they have an extension of the legislative process. But when they simply bring an act into force, it is probably limited to an administrative act.

Mr. Eglington: Right, sort of a legislative act. A proclamation is simply a name for an act of the Governor in Council taking a particular form. The proclamation may be either a statutory instrument only, or it may be a regulation—depending on the content of the proclamation. If the words of the proclamation have legislative effect, it will be a regulation and not merely a statutory instrument.

Mr. Robinson: So, in this case a proclamation is a statutory instrument and not a regulation.

Miss Mayrand: In one case.

Mr. Eglington: In one case; in the other case it is also a regulation.

Mr. Robinson: In the first case it is both and in the second case it is the statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, I think we are left with the problem. What do you want us to do, Mr. Counsel, or Miss Counsel?

Miss Mayrand: It was just an explanatory note.

Mr. Eglington: The question had been raised originally, this was the explanation for the difference.

Mr. Robinson: I think it has come up on many occasions. Have the departments been circularized as to the difference between the two, so that we do not have this recurring problem?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, they do not know any more than we do.

Mr. Robinson: We know that we are trying to help them, hopefully.

Mr. Eglington: We do know that the Privy Council Office has issued an instruction in relation to statutory instruments under a particular statute trying to clear this situation up, and that is the Farm Products Marketing Council orders. But whether or not the Privy Council Office has issued any general circular, Mr. Ross has been invited to put in his approach to the definition section in general. I do not know whether he has issued a general ukase, as it were, to all the departments as to this matter.

Mr. Robinson: Do you not think it is necessary for the departments to know whether a proclamation is either a statutory instrument or a regulation or both?

Mr. Eglington: The act does have machinery in it where, if a department is uncertain, they have to submit the matter to the Privy Council Office for determination on the instrument.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Non, ce n'est pas ce que je dis.

M. Robinson: Je ne comprends pas très bien, alors.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, expliquons-nous. Nous en revenons au vieux problème de savoir ce qu'est un texte réglementaire . . .

M. Baldwin: Pourrais-je poser une question à ce sujet? Lorsqu'on agit en vertu de l'article 4 de la Loi sur les Indiens, en vue d'exempter diverses bandes d'Indiens, il s'agit en fait d'une législation, parce que c'est une extension du processus législatif. Lorsqu'on met simplement en vigueur la loi, on se limite probablement à un acte administratif.

M. Eglington: Une proclamation est simplement le nom d'un geste du gouverneur en conseil prenant une certaine forme. La proclamation peut être soit un texte réglementaire, seulement, soit aussi un règlement, selon le contenu de la proclamation. Si les termes de la proclamation ont un effet législatif, il s'agira d'un règlement et non pas simplement d'un aspect réglementaire.

M. Robinson: Dans ce cas, une proclamation est donc un texte réglementaire et non pas un règlement.

Mlle Mayrand: Dans un cas.

M. Eglington: Dans un cas; dans l'autre cas, c'est aussi un règlement.

M. Robinson: Dans le premier cas c'est les deux et dans le second cas, c'est un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, je pense que nous avons résolu le problème. Que voulez-vous que nous fassions, monsieur le conseiller, ou mademoiselle la conseillère?

Mlle Mayrand: J'ai simplement une note explicative.

M. Eglington: La question a été soulevée, et c'est l'explication de la différence.

M. Robinson: Je pense qu'elle s'est posée à plusieurs reprises. Les ministères ont-ils été informés de la différence entre les deux, de façon à ce que le problème ne revienne pas?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, ils n'en savent pas plus que nous.

M. Robinson: Nous savons que nous cherchons à les aider, du moins nous l'espérons.

M. Eglington: Nous savons que le Bureau du Conseil privé a émis une directive ayant trait aux textes réglementaires en vue d'éclaircir la situation, et cette directive est contenue dans les décrets de l'Office de commercialisation des produits agricoles. Mais que le Conseil privé ait émis une circulaire générale ou non, M. Ross a été invité à placer cela dans son article des définitions. Je ne sais pas s'il a publié un ukase général, en quelque sorte, à tous les ministères à cet égard.

M. Robinson: Ne pensez-vous pas qu'il est nécessaire que les ministères sachent si une proclamation est un texte réglementaire ou un règlement, ou les deux?

M. Eglington: La loi prévoit un mécanisme selon lequel, si un ministère est dans le doute, il doit soumettre la question au bureau du Conseil privé.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If they are uncertain, they submit it to God, I guess. We have thrown enough bait on the water that maybe we will get an answer back on it. I would almost be inclined to bet that we would.

Miss Mayrand: On this point, I would like to tell Mr. Robinson that it is the Privy Council that decides if it is a statutory instrument or a regulation. The departments do not have to ask themselves, is it a statutory instrument or is it a regulation.

Mr. Robinson: That may be so, but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do not leave it to guess or God, we leave it to the Privy Council. Are you saying that?

Miss Mayrand: No, that is not exactly what I was saying. But this thing of determining whether it is an SOR or SI, the fact of deciding if it is a statutory instrument in general, then Mr. Eglington is right: the Department of Justice—there is a mechanism provided for in the act to determine if it does meet the definition of statutory instrument.

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I agree, really, on the position that when we make our report to Parliament about our activities we are going to have to say that this thing really has to be cleared up because we are all in mystification. Every week we come up against this damn thing over and over again and we do not have any answers. Do we have a recommendation, Mr. Eglington, that you can think of?

Mr. Eglington: I can think of one. I do not know if it would be regarded as heresy by whatever awaits me outside. But first of all, Mr. Robinson, that section . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No. That is not for statutory instruments; that is for abortions, or the right to live.

Mr. Eglington: Section 7(1)(a) provides the mechanism by which the Clerk of the Privy Council can refuse to register unless it is established to him that it is not a regulation. But as to a recommendation, Mr. Chairman, at an appropriate time, if it is meet and within my place I will recommend that the whole distinction between a regulation and a mere statutory instrument be dispensed with. They should simply be classed as statutory instruments which have to be registered in a certain fashion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. It certainly will be within your competence to make a recommendation like that and it will be within our competence to decide whether you are right or not, but I think that you have probably struck a very responsive nerve in that regard.

Mr. Robinson: Yes, one last point on this. Who made the profound observation that the proclamations made pursuant to Section 98 of the Indian Act are considered to be statutory instruments? Did we do that or did the Privy Council do it?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): S'ils sont dans le doute, ils s'en remettent à Dieu, j'imagine. Nous avons suffisamment appâté notre ligne, j'espère que nous aurons une réponse bientôt. Je serais presque prêt à parier que ce sera le cas.

Mlle Mayrand: A cet égard, je tiens à dire à M. Robinson que c'est le Conseil privé qui décide si c'est un texte réglementaire ou un règlement. Les ministères n'ont pas à se poser la question de savoir si c'est un texte réglementaire ou un règlement.

M. Robinson: Peut-être, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne nous en remettons pas à Dieu, mais au Conseil privé. Est-ce là ce que vous dites?

Mlle Mayrand: Non, ce n'est pas exactement ce que j'ai dit; il s'agit de savoir si c'est un texte réglementaire ou un règlement, M. Eglington a raison, il y a un mécanisme dans la loi qui permet de déterminer cela.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis d'accord pour dire que lorsque nous ferons notre rapport au Parlement, sur nos activités, nous devrons insister pour que cela soit éclairci car c'est un vrai mystère. Chaque semaine nous butons de nouveau sur ce problème et nous ne connaissons pas les réponses. Y a-t-il une recommandation, monsieur Eglington, que vous pourriez nous proposer?

M. Eglington: Non. Je ne sais pas si ceux qui m'attendent dehors considéreraient cela comme une hérésie. Mais tout d'abord, monsieur Robinson, cet article . . .

Le coprésident (M. McCleave): Non. Ceux qui manifestent dehors le font contre l'avortement et n'ont rien à voir avec les textes réglementaires.

M. Eglington: L'article 7(1)(*a*) prévoit le mécanisme par lequel le secrétaire du Conseil privé peut refuser d'enregistrer à moins qu'on ne lui prouve qu'il ne s'agit pas d'un règlement. En ce qui concerne une recommandation, monsieur le président, en temps voulu, s'il m'appartient d'en rédiger une, je recommanderais que toute la distinction entre un règlement et un simple texte réglementaire soit supprimée. On pourrait les classer tous les deux comme des textes réglementaires qui doivent être enregistrés d'une certaine façon.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, qu'il sera en notre pouvoir de faire une recommandation de ce genre, et de décider si vous avez raison ou non, mais nous toucherons probablement ce faisant un nerf très sensible.

M. Robinson: Oui, une dernière question à cet égard. Qui a fait la remarque très profonde que les proclamations faites en vertu de l'article 98 de la Loi sur les Indiens sont considérées comme des textes réglementaires? Est-ce nous ou est-ce le Conseil privé?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Privy Council.

Miss Mayrand: We asked them.

Mr. Robinson: I see.

Miss Mayrand: Because I was surprised that they were not all statutory instruments. That was the answer that they gave me, that one qualified because it was an invention; that it was an exercise of legislative power.

Mr. Eglington: Perhaps it would be helpful at this time if I stated that these abbreviations SOR and the SI are very misleading. The abbreviation SOR is there for purely historical reasons since the whole class was once to be called statutory orders and regulations. After our Act came in, they then created the new category of SI and things are registered as SI's even when they are not statutory instruments. They fall into the class of other documents that either the Governor in Council or the Clerk of the Privy Council considers should, under various headings, be published for the benefit of the public so, the headings are themselves totally misleading.

Mr. Robinson: So if that distinction was removed it might be a boon to our work and to the work of Parliament generally.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What do you say to that, Mr. Eglington? To me, it is a very sensible question.

Mr. Eglington: I have felt from the beginning that the distinctions attempted to be drawn in Section 2 of the act were inimical to the proper activity of the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it is unworkable myself.

All right, that will be enough on that. Shall we then press on to the SOR/DORS 74/665? Are we at that point now? Without commentary and 75/137 without commentary. These are under the food and drug regulations. The day will come when they will reissue them all and we will not be able to get into the room because there will be so many food and drug regulations around that there will not be any room for anybody else.

Mr. Eglington: When that day comes you may be able to scrutinize them far more effectively than at the present because at the moment, it is exceedingly difficult to understand them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are piecemeal now. Yes. I think somtime—I just throw this out as an idea—we will probably have to deal with it in the report and suggest that there must be a way for departments that are dealing with very cumbersome regulations such as these to, over a period of five years, take a look at all of them. But they should not all come in on the Committee at once. Is that a fair view? All right then, we get to SOR 75/166 and without commentary and 75/208 again without commentary, and 209, no commentary.

We now come to the Royal . . .

• 1600

Mr. Robinson: There is 114.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry, 75-114, yes, the Royal Canadian Mounted Police Act.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Le Conseil privé.

Mlle Mayrand: Nous leur avons demandé.

M. Robinson: Je vois.

Mlle Mayrand: Parce que j'ai été surprise de voir que ce n'était pas tous des textes réglementaires. C'est là la réponse que l'on m'a donnée que l'une venait s'ajouter à la loi parce qu'il s'agit d'une invention et que c'est donc l'exercice d'un pouvoir législatif.

M. Eglington: Ces abréviations DORS et TR sont très trompeuses. L'abréviation DORS existe pour des raisons purement historiques puisque toute cette catégorie était à l'origine intitulée Textes réglementaires et règlements. Après l'adoption de notre loi, on a créé la nouvelle catégorie de TR et les textes sont enregistrés comme TR même s'il ne s'agit pas de textes réglementaires. Il s'agit là de la catégorie de documents que soit le gouverneur en conseil, soit le Conseil privé estiment devoir être publiés, mais les abréviations elles-mêmes sont totalement trompeuses.

M. Robinson: Si bien que si cette distinction était supprimée, cela simplifierait notre travail et celui du Parlement en général.

Le coprésident (M. McCleave): Que dites-vous, monsieur Eglington? Il me semble que cela serait très raisonnable.

M. Eglington: Je pense que depuis le début les distinctions que l'on cherche à faire dans l'article 2 de la loi sont contraires aux intérêts du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Je la trouve moi-même inapplicable.

Très bien, cela suffit sur ce sujet. Pouvons-nous passer au nº DORS 74/665? Sans commentaire, et 75/137 sans commentaire également. Il s'agit là également d'un passage sur le règlement des aliments et drogues. Le jour viendra où tous ces textes seront republiés et où nous ne pourrons plus entrer dans la salle parce qu'il y aura tellement de textes partout qu'il n'y aura plus de place pour personne d'autre.

M. Eglington: Lorsque ce jour viendra, nous pourrons les examiner bien plus efficacement qu'à l'heure actuelle, car il est très difficile de les comprendre aujourd'hui.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, actuellement ce ne sont que des bouts isolés. Je pense que dans notre rapport nous devrons suggérer aux ministères qui ont des règlements très volumineux comme ceux-ci de les réexaminer dans leur ensemble. Il ne faudrait pas que les règlements modifiés nous soient mis sur les bras tout d'un coup. Cela est-il votre avis? Bien, nous passons au nº DORS 75/166, sans commentaire et au 75/208, encore une fois sans commentaire, et le nº 209 sans commentaire également.

Nous passons maintenant . . .

M. Robinson: Et le numéro 114?

Le coprésident (M. McCleave): Oh, je suis désolé, 75-114, c'est vrai, Loi sur la gendarmerie royale du Canada.

[*Text*]

Mr. Eglington: This amendment, Mr. Chairman, simply adds the uniform requirement for female members of the force.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good, and the commentary is presented herewith, and I must say they look very good.

We now go to 1975-791, again the Royal Canadian Mounted Police.

An hon. Member: That is 211.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am told it is 211, and the explanatory note is printed herewith.

SOR/75-211

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, amendment

Royal Canadian Mounted Police Act
P.C. 1975-791

May 13, 1975

Explanatory Note

The new section 137 removes restrictions on the granting of compassionate leave which were previously embodied in the regulations confining the granting of leave to the death or serious illness of the wife, child, brother, sister or parent of a member of the Force.

The old section 147 provided for the payment of a cash gratuity to a member retiring from the Force with a pension. Extensive provisions were made for the computation of the gratuity. In the alternative there was provision for the granting of retirement leave in lieu of cash gratuity. The new section simply provides for the granting of retirement leave and the provisions relating to the granting of a cash gratuity have been repealed in toto.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It deals with compassionate leave. There is no feeling about it. I mean, it seems to be a rather sensible way of doing things, so we are all right.

Then we go to 75-212, the Royal Canadian Mounted Police Act, and it deals with complaints by members of the force. The explanatory note is printed herewith.

SOR/75-212

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, amendment

Royal Canadian Mounted Police Act
P.C. 1975-792

May 13, 1975

Explanatory Note

Sections 93 to 97 of the regulations deal with the making of complaints by members of the Force as to the manner in which they have been treated. Such complaints may be forwarded to the appropriate officer only through the chain of command in which the complaining officer is serving. The new section 38 provides an exception to this procedure where the recipient of the complaint is the Commissioner of Official Languages.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Monsieur le président, cet amendement ajoute simplement la description de l'uniforme nécessaire pour les membres de la gendarmerie de sexe féminin.

Le coprésident (M. McCleave): Bon, le commentaire est joint et j'ajouterais que cet uniforme leur va très bien.

Nous passons maintenant à 1975-791, encore la Loi sur la gendarmerie royale du Canada.

Une voix: C'est 211.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, il paraît que c'est 211, et voici la note explicative.

DORS/75-211

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Loi sur la gendarmerie royale du Canada
C.P. 1975-791

Le 13 mai 1975

Note explicative

Le nouvel article 137 abolit les restrictions concernant les congés accordés pour raisons de famille qui figuraient auparavant dans les règlements; ceux-ci limitaient ces congés aux seuls cas de décès ou de maladie grave de l'épouse, de l'enfant, du frère, de la sœur ou d'un parent du membre de la Gendarmerie.

L'ancien article 147 prévoyait le versement d'une gratification en espèces au membre qui prenait sa retraite et qui bénéficiait d'une pension. De nombreuses dispositions portaient sur le calcul de cette gratification. Une disposition prévoyait aussi l'octroi d'un congé de retraite au lieu du versement de la gratification en espèces. Le nouvel article stipule simplement que l'on accorde un congé de retraite et les dispositions ayant trait au versement d'une gratification en espèces ont été abolies.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de congés accordés pour raisons de famille. Je pense que cela ne rencontre pas d'objection. Je veux dire que cela semble raisonnable.

Nous passons maintenant à 75-212, Loi sur la gendarmerie royale du Canada, présentation de griefs par les membres de la gendarmerie. Voici la note explicative.

DORS/75-212

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—MODIFICATION

Loi sur la gendarmerie royale du Canada
C.P. 1975-792

Le 13 mai 1975

Note explicative

Les articles 93 à 97 du règlement traitent de la présentation de griefs par les membres de la Gendarmerie quant à la manière dont ils ont été traités. Ces griefs ne peuvent être présentés à l'officier approprié qu'en passant par la voie hiérarchique du Commandement dont fait partie le membre en question. Le nouvel article 38 prévoit une exception à cette règle lorsque le grief est adressé au Commissaire aux langues officielles.

[*Texte*]

Mr. Robinson: What is the reason for this? Why would they go directly to the Commissioner of Official Languages and not follow channels?

Mr. Eglington: I imagine, Mr. Robinson, that that is the policy decision that has been taken either within the force or by the Department of the Solicitor General, and it falls outside the scope of this Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would it not be a bilingual matter or a bilingual policy?

Mr. Eglington: I imagine it is a policy that is directed to the end of enabling members of the force to feel that they are fully protected in their language rights, and that their future and promotion prospects can be vindicated by direct access to the Commissioner of Official Languages, but that is really a matter of policy which is for the force and the Solicitor General to determine.

Mr. Robinson: I am not just clear as to why.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they can squawk in either English or French, Mr. Robinson. Is that not what this amounts to?

Mr. Eglington: And they can squawk directly to the Commissioner instead of having to squawk first of all to their commanding officer and through him to the Assistant Commissioner.

Mr. Baldwin: It eliminates channels. You can go direct.

Mr. Eglington: That is right, yes. It by-passes . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, is this your understanding of it? This is Miss Mayrand's understanding, too. All right. Are we agreed on that?

Mr. Robinson: I do not know that I agree with that procedure at all. I would like to know why there has to be an exception. Maybe it is not within our purview, but it seems to me there should be some reason. If you have to go through channels for everything else, and I have been in the service and that is the way you do things, you do not just write to the Minister of National Defence, or somebody, directly or you will get yourself into a lot of hot water. I just do not understand what is behind this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Can either one of our counsel answer Mr. Robinson's point?

Mr. Eglington: I think Mr. Robinson is casting his point under criterion four, making unusual and unexpected use of the power conferred by the Royal Canadian Mounted Police Act, and if that is the Committee's feeling, we can certainly take it up with the force and ascertain the reason.

Senator Lafond: Certainly we can ask for an explanation, but it seems to me that it is a matter where a basic right has been established which is under the guardianship of an officer of the House, as opposed to an officer of the government or the administration, and the purpose of this would be to facilitate a direct channel where the person who has a grievance of some sort, or even only a question to ask, can ask that question directly of the officer of the House concerned, without having file copies on his record which could be misinterpreted. It has happened before.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Pourquoi en est-il ainsi? Pourquoi s'adresseraient-ils directement au commissaire aux langues officielles plutôt que de suivre la procédure normale?

M. Eglington: Je crois, monsieur Robinson, qu'il s'agit-là d'une décision prise soit au sein de la gendarmerie soit par le ministère du Solliciteur général et que ce n'est pas à nous d'en juger.

Le coprésident (M. McCleave): Ne s'agit-il pas d'une question de bilinguisme?

M. Eglington: Je crois qu'il s'agit en effet d'un principe devant permettre aux membres de la gendarmerie de sentir que leurs droits sont totalement protégés au niveau des langues et qu'ils peuvent directement porter leurs griefs devant le commissaire aux langues officielles mais je répète qu'il s'agit véritablement ici d'une question de politique intérieure qui regarde la gendarmerie et le Solliciteur général.

M. Robinson: Je ne sais pas très bien pourquoi.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'ils peuvent tout simplement rouspéter soit en anglais soit en français. C'est à peu près tout, monsieur Robinson.

M. Eglington: Oui, et directement devant le commissaire plutôt que de devoir d'abord passer par leur supérieur et ensuite le sous-commissaire.

M. Baldwin: Cela élimine simplement certaines étapes. L'accès est direct.

M. Eglington: C'est cela. Cela évite . . .

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, est-ce ainsi que vous le comprenez? Oui, c'est également l'avis de M[lle] Mayrand. Très bien. Sommes-nous d'accord?

M. Robinson: Je ne crois pas du tout être d'accord avec cette procédure. J'aimerais savoir le pourquoi de cette exception. Peut-être cela ne nous regarde-t-il pas, mais il me semble qu'il doit y avoir une raison. Si pour tout le reste il faut passer par certaines voies, et j'en sais quelque chose pour avoir été dans l'armée, si l'on ne peut se contenter d'écrire au ministre de la Défense nationale ou à quelqu'un d'autre, directement, sans risquer de se brûler. Je ne comprends vraiment pas cette exception.

Le coprésident (M. McCleave): Bon. Un de nos conseillers peut-il répondre à M. Robinson?

M. Eglington: Je crois que la question de M. Robinson porte en fait sur le quatrième critère, l'utilisation inhabituelle et inattendue du pouvoir conféré par la Loi sur la gendarmerie royale du Canada, et si le Comité le souhaite, nous pouvons certainement demander une explication à la gendarmerie.

Le sénateur Lafond: Bien sûr, nous pouvons demander une explication, mais il me semble qu'il s'agit ici d'un droit garanti par un agent de la Chambre et non pas du gouvernement, et que l'objectif serait ici de faciliter la procédure en permettant à l'individu qui veut faire un grief, ou même seulement poser une question, de le faire directement auprès de cet agent de la Chambre, sans risquer que cela soit porté à son dossier et peut-être mal interprété. On a déjà vu cela.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you happy, Mr. Robinson, with the suggestion made by Senator Lafond, or should we pursue it?

Mr. Robinson: What he is saying may be in fact the reason. It may . . .

Senator Lafond: Let us have the plain facts. Let us find out. I agree with that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will find out. Thank you.

Mr. Robinson: I am just interested in knowing, that is all.

Mr. Eglington: We will proceed under heading four and find the reason.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It shall be done. SOR/75-160, Fisheries Improvement Loans Regulations under the Fisheries Improvement Loans Act. We have commentary herewith printed.

SOR/75-160

FISHERIES IMPROVEMENT LOANS REGULATIONS

Fisheries Improvement Loans Act
P.C. 1975-587

May 13, 1975

Section 23(7)

This subsection provides for a situation in which a lender fails to provide evidence which in the opinion of the Minister shows that funds were expended for the purposes set out in the loan application. On the surface, the use of the phrase "in the opinion of the Minister" would appear to give to him wide discretion to accept or reject evidence. However, someone must decide what evidence is satisfactory and there would appear to be no other way of safeguarding the Revenue, as the evidence required would vary from case to case.

sm

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And again we get back to the question, Mr. Eglington, of your concept of what the standard of justice, I suppose, should be. It says "in the opinion of the Minister". Would that not however be protected. The Minister could not be arbitrary, could he; or could he?

Mr. Eglington: He could.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin this is right down your alley; could he uphold himself in court if he were arbitrary?

Mr. Baldwin: Oh yes, I would think so, in any opinion at all. You know the old story: the measure of justice is the length of the Lord Chancellor's foot.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, I think the prevailing opinion probably would be that we should ask for a little bit of the philosophy of the department in dealing with this thing.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Cela vous satisfait-il, monsieur Robinson, ou devons-nous poursuivre?

M. Robinson: Il nous a peut-être en fait donné la raison. Il est possible . . .

Le sénateur Lafond: Faisons-nous expliquer la chose. Demandons-le. Je suis d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous allons nous renseigner. Merci.

M. Robinson: C'est simplement à titre indicatif.

M. Eglington: Nous demanderons la raison de ce numéro 4.

Le coprésident (M. McCleave): Cela sera fait. DORS/75-160, Règlements sur les prêts aidant aux opérations de pêches, Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêches. Voici le commentaire.

DORS/75-160

RÈGLEMENT SUR LES PRÊTS AIDANT AUX OPÉRATIONS DE PÊCHE

Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche
C.P. 1975-587

Le 13 mai 1975

Article 23(7)

Ce paragraphe décrit la situation où un prêteur omet de fournir des documents qui attestent que les frais ont été affectés à l'objet indiqué dans la demande de prêt. Au premier abord, l'utilisation de l'expression «de l'avis de ce dernier» en parlant du Ministre, semblerait lui donner tout pouvoir d'accepter ou de rejeter la preuve. Toutefois, il faut décider quels documents constituent une preuve satisfaisante et il semblerait n'y avoir aucune autre façon de sauvegarder le Revenu, car la preuve requise varierait d'un cas à l'autre.

Le coprésident (M. McCleave): Et nous revenons, je crois, monsieur Eglington, sur cette question de définition des normes. L'article stipule en effet que «de l'avis du ministre» . . . N'y aurait-il pourtant pas de garantie? Le ministre ne pourrait pas décider cela arbitrairement, n'est-ce pas?

M. Eglington: Si.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin, cela est en plein dans votre domaine, pourrait-il se défendre en cour s'il avait pris une décision arbitraire?

M. Baldwin: Oh, oui, je pense bien; vous connaissez la vieille histoire: la justice se mesure en fonction du pied du Lord Chancellier.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien alors, je crois que nous serions d'accord pour demander un peu comment procède le ministère à cet égard.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Maybe we could also have an explanation of the latter part of Section 23(7)(b) with which we are concerned. I guess it is Section 23(7)(b). I wonder if Mr. Eglington would like to say anything about that, where it says:

> ... the payment of the claim of the lender for loss, to the extent that it is represented by payments that were not used for the purpose set out in the application for the loan, shall be reduced by 50 per cent.

Mr. Eglington: What is the question?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Your question is, I think, what does it mean?

Mr. Robinson: That is right.

Mr. Eglington: Where the conditions of (a) and (b) are met, then the claim that the Minister is to pay out, is to be reduced by 50 per cent. I take it to mean up to the extent that the claim is represented by payments that were not actually used for the proper purposes.

Mr. Robinson: Supposing that the amount that was not used for proper purposes was more that 50 per cent?

Mr. Eglington: Was 100 per cent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we should ask them to tell us what this all adds up to.

Mr. Eglington: It may well be true, Mr. Chairman, that I was being unusually soft in not objecting to the phrase "in the opinion of the Minister" because I normally do when there are some regulations coming up next week or the week following where "in the opinion of the Minister" appears in virtually every section of the regulations and I have taken exception to them. Sometimes, I suppose it strikes me that a particular criterion is being spelt out, which for policy reasons I suppose is legitimate but where a discretion must be given to somebody to add up sums as it were, but on reflection I am inclined to think there is more involved here than making calculations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: May I point out that if you were to eliminate the words entirely "in the opinion of the Minister" so it read "on making a claim for loss in respect of loan, to furnish to the Minister evidence that shows that the funds were expended for the purpose set out", that would then suggest that the Minister is exercising at least a quasijudicial function. I think a court would be more likely to hold that that function must be discharged by showing that there was adequate evidence. That is the distinction that I make on it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But it may really be a protection for the borrower rather than against the borrower. Is that what you are saying to us, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: No, what I am saying is that the ...

Mr. Eglington: It becomes an objective test.

Mr. Baldwin: Yes, it becomes an objective test. "Evidence" is a word we all understand and I think "adequate evidence" is understandable but it should be ...

[*Interprétation*]

M. Robinson: Peut-être pourrions-nous nous faire expliquer la dernière partie de l'article 23.(7)*b*). Je vois que c'est bien de celui-ci qu'il s'agit. M. Eglington aurait-il quelque chose à nous dire là-dessus? L'article stipule en effet que:

> ... l'indemnité payable au prêteur pour la perte qu'il a subie, dans la mesure où il présente des montants qui n'ont pas été affectés à l'objet indiqué dans la demande de prêt, est réduite de 50 p. 100.

M. Eglington: Quelle est votre question?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous vouliez savoir ce que cela signifie?

M. Robinson: Oui, c'est cela.

M. Eglington: Lorsque les conditions (*a*) et (*b*) sont satisfaites, l'indemnité payable par le ministre est réduite de 50 p. 100. Je suppose que cela veut dire dans la mesure où la réclamation porte sur des paiements ayant été anormalement utilisés.

M. Robinson: Supposons que la somme utilisée à mauvais escient soit supérieure à 50 p. 100?

M. Eglington: Soit de 100 p. 100.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que nous devrions leur demander ce qu'il en est exactement.

M. Eglington: Il est bien possible, monsieur le président, que j'ai été plus tolérant que d'habitude en ne demandant pas que l'on m'explique l'expression «de l'avis du ministre» car je le fais en général et vous le verrez la semaine prochaine et les semaines suivantes. On retrouve en effet dans pratiquement tous les articles des règlements, l'expression «de l'avis du ministre». J'ai donc soulevé la question à plusieurs reprises. Quelquefois j'ai l'impression qu'un critère particulier est bien explicité, ce qui me semble légitime, mais lorsque l'on doit donner un pouvoir discrétionnaire à quelqu'un en matière de calculs comme c'est le cas, c'est autre chose. Toutefois, à la réflexion, je pense ici qu'il ne s'agit pas simplement de calculs.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je vous ferais remarquer que si l'on supprimait entièrement l'expression «de l'avis du ministre», on aurait «lorsqu'il présente une réclamation en cas de perte subie en conséquence d'un prêt, de fournir au ministre des documents qui attestent que les fonds ont été affectés à l'objet indiqué dans la demande de prêt», ce qui impliquerait que le ministre exerce au moins un rôle quasi judiciaire. Je pense que l'on jugerait en cour que l'exercice de cette fonction doit s'accompagner des documents appropriés. C'est la distinction que je fais.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cela peut en fait être une protection pour l'emprunteur plutôt que contre lui. Est-ce ce que vous voulez nous dire, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Non, ce que je veux dire ...

M. Eglington: Cela devient un test objectif.

M. Baldwin: Oui, «documents» est un mot que nous comprenons tous et je pense que «documents attestant» est compréhensible mais il devrait ...

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And "in the opinion of the Minister", then would become something in the opinion really of the functionaries of the Minister.

Mr. Baldwin: Yes, one tiny, weensy, little bit of evidence might be all that the Minister needed for an opinion but if you left it just "furnish to the Minister evidence that shows that the funds were expended", I think there is a test there that would have to be met by the Minister if he were challenged in court, that there was adequate evidence which shows this to be the case.

• 1610

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In other words he has tied his hands perhaps more than his hands should be tied.

Mr. Baldwin: He is given far too much discretion, I would think, in that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Eglington: Discretion here, I take it has been put in to safeguard the revenues. The Minister forms the opinion that if the money had not been expended for the proper purpose, then there can be a claim for repayment and the revenue is thereby protected, which I suppose may give him a motive for forming an unfavourable opinion.

Mr. Robinson: That really just shifts the onus, though, over to the individual to prove, to make out his own case. In other words the Minister can allege, and then the onus shifts. The individual must then prove that he has paid it properly or used the money in a proper manner.

Mr. Eglington: Well, I suppose in one sense it is very much like, to use an analogy, an insurance policy. If you make a claim under an insurance policy, you still have to show that the conditions of the policy have been met; that you have suffered a loss within the terms of the policy that may be accepted by the assessor right off the bat or he may say: well, I am not satisfied; I want this-and-so evidence and documentation on it.

It may well be the same with the Minister. I come along and I make a claim and the Minister says: well, on the surface this is not good enough; I need to be shown that the funds were expended for the purpose. Then I put in some sort of documentation for evidence and the Minister says: well, that is not good enough; in my opinion it is not shown and therefore we will not pay.

Mr. Baldwin: I think it is slovenly drafting, myself.

Mr. Robinson: This brings up a point, Mr. Chairman, that I was going to mention at the end of the meeting but maybe I should mention it now.

I do not really feel that we are seeing all the errors or that we see all the areas that require further consideration. I think we are making some observations. I think our counsel are doing a great job and doing the best they can, but I am not satisfied that we are getting them all. It seems to me that in all these departments there are departmental officials who see what is going on and they know that there are many ways to draft regulations and so on. They probably have some problems themselves. I am sure the drafters in many cases must certainly not be satisfied with the final draft that is being used. Is there not some way that the departments can funnel through some of this kind of thing to us?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Et «de l'avis du ministre» deviendrait en fait l'avis des fonctionnaires du ministre.

M. Baldwin: Oui, le ministre n'aurait peut-être besoin que d'un minuscule indice mais si on laissait simplement «fournir au ministre des documents qui attestent que les fonds ont été affectés» je pense qu'il faudrait alors que le ministre soit en mesure de se défendre en cour si on lui demandait sur quels documents il s'est fondé.

Le coprésident (M. McCleave): Autrement dit, il est peut-être plus limité que nécessaire.

M. Baldwin: Il a beaucoup trop de pouvoirs discrétionnaires à ce sujet me semble-t-il.

Le coprésident (M. McCleave): Bon.

M. Eglington: Le pouvoir discrétionnaire a été donné ici pour garantir les revenus. Le ministre décide si les fonds ont ou non été affectés à l'objet indiqué. Dans la négative, il peut y avoir réclamation et le revenu est ainsi protégé, ce qui pourrait, je suppose lui donner motif à avis défavorable.

M. Robinson: Il appartiendrait alors à l'individu de prouver que c'est lui qui a raison. Autrement dit, le ministre peut accuser et la responsabilité de la preuve change de camp. L'intéressé doit prouver qu'il a correctement remboursé ou que la somme prêtée a été affectée à l'objet indiqué dans la demande.

M. Eglington: Si vous me permettez une analogie, cela marche un peu comme une police d'assurance. Si l'on fait une réclamation, il faut encore prouver que les conditions stipulées dans le contrat sont bien satisfaites. Si vous avez subi une perte couverte par la police et qui peut être vérifiée immédiatement; on demandera preuves et documents.

C'est peut-être la même chose avec le ministre. Je viens faire une réclamation et le ministre peut me déclarer que cela semble insuffisant; il faut me prouver que les fonds ont été affectés à l'objet indiqué. Je produit alors certains documents et le ministre peut encore me rétorquer que cela ne suffit pas et ainsi il n'est pas décidé à payer.

M. Baldwin: Je crois que cet article est tout de même rédigé négligemment.

M. Robinson: Justement, monsieur le président, je voulais parler de cela en fin de séance mais peut-être devrais-je le faire maintenant.

Je ne pense pas que nous puissions détecter toutes les erreurs ou tous les domaines qui demandent à être examinés. Je crois que nous nous contentons de faire certaines remarques. Nos conseillers effectuent un excellent travail, c'est certain, mais je ne suis pas convaincu que nous puissions tout relever. Il me semble qu'il y a dans tous ces ministères des personnes qui examinent ce qui se passe et qui savent bien qu'il y a maintes façons de régier un règlement etc. Elles rencontrent d'ailleurs certainement elles-mêmes des problèmes. Je suis sûr que dans bien des cas les rédacteurs ne sont pas satisfaits du texte définitif. N'y aurait-il pas moyen que les ministères nous fassent part d'une partie des difficultés qu'ils rencontrent?

[*Texte*]

If they have no way of making their positions known regarding what they are drafting to the powers that be in their departments, then there should be some way that we can get this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I respond to that very quickly, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Well, I just wanted to finish by saying this, if I may. I have talked casually to some of the persons who are in the process of doing some of the drafting and I do not think they are satisfied that they have any input, really, into the department, or that the department does not listen to what they have to say. I think they could be of assistance to us if we had some way of channelling this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps, as a Chairman, I tend to get over-enthusiastic and speak too much—and I am sure I do; at least my wife thinks I do—but could I make two points, Mr. Robinson on that? One, that we are human and we all can make mistakes; two, the question of whether there should be a pre-screening by our Committee has been dealt with. Senator Forsey was the one who initiated the correspondence and we had the replies, but I would much prefer that he be back here sitting alongside me and dealing with it because he was the one who did initiate it.

Perhaps if I could add a supplementary to that very quick report: that we are not at war with the departments. We have been given the job, however, by an Act of Parliament and we carry it out. Maybe it is better that we remain at arms length without trying to screen anybody in advance.

We have our counsel who look at things and do their best to bring them before us, and they are dealing with the questions, but again at arms length.

I have a sort of inclination, Mr. Robinson, not to be in the position of a censor. I am an old newsman and I think it is far better that certain things happen and then judgments be made after, than trying to make decisions beforehand. Maybe because of Watergate and things like that, we are . . .

Mr. Robinson: I just feel, Mr. Chairman, that sometimes we may be muddling, if I may use that term.

• 1615

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we are muddling, we are a muddling committee. I think that is our biggest virtue, as a matter of fact.

Mr. Robinson: Maybe it is. I am just wondering whether, with the impression that we may create in some of these departments by the muddling that we do, they could be of some assistance to us in ways that they are not at the present time. It seems to me that the only things that they clear up for us are the things that we point out. There may be a lot of other things we do not point out that they know about and nothing is every done, because we certainly do not have the time, we do not have the staff and so on, and maybe we do not have the expertise either, to point out any more than we are pointing out.

[*Interprétation*]

S'il leur est impossible d'exprimer leur avis sur ce qu'ils rédigent dans les ministères mêmes, peut-être pourrions-nous leur donner cette possibilité?

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je répondre à cela très rapidement, monsieur Robinson?

M. Robinson: J'aurais voulu tout de même conclure, si vous me le permettez. Il m'est arrivé de discuter avec certaines personnes plus ou moins responsables de la rédaction des lois et je ne pense pas qu'elles aient l'impression d'influencer, sous une forme ou une autre, le ministère qui ne les écoute d'ailleurs pas. Je pense que ces personnes pourraient nous aider si nous pouvions entrer en communication.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être qu'à titre de président, j'ai tendance à déborder d'enthousiasme et à trop parler. C'est certain, du moins c'est ce qu'en dit ma femme. Mais je voudrais faire deux remarques, monsieur Robinson. Tout d'abord, nous sommes humains et nous pouvons en effet bien nous tromper. Deuxièmement, on a déjà réfléchi à la question de savoir si notre Comité ne devrait pas effectuer un examen préliminaire. Le sénateur Forsey a pris l'initiative de la correspondance et nous avons reçu certaines réponses mais je préférerais qu'il puisse lui-même vous en parler puisque c'est lui qui s'en est occupé.

J'ajouterais encore quelque chose à ce bref rapport: nous ne sommes pas en guerre contre les ministères. Toutefois, la fonction que nous exécutons nous a été confiée aux termes d'une loi. Peut-être est-il donc préférable que nous gardions nos distances sans chercher à déterminer d'abord les responsables des textes.

Nos conseillers examinent les choses et font de leur mieux pour nous donner les résultats de leurs enquêtes, mais là encore, en restant à une certaine distance.

Monsieur Robinson, vous savez que je préfère ne pas trop me placer en censeur. Je suis un vieux journaliste et je crois qu'il est beaucoup mieux de laisser les choses se passer avant de juger. Peut-être qu'après Watergate et autres choses du genre, nous sommes . . .

M. Robinson: J'ai simplement l'impression, monsieur le président, que quelquefois nous embrouillons un peu les choses.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous sommes un Comité embrouilleur. Je pense d'ailleurs que c'est là notre point fort.

M. Robinson: Peut-être. Je me demande seulement si dans certains de ces ministères où nous allons embrouiller les choses, nous ne trouverions pas une aide précieuse dont nous ne bénéficions pas actuellement. Il me semble que les seuls éléments qu'ils nous donnent sont ceux qu'on leur demande. Il y a peut-être des tas d'autres choses que nous ne relevons pas et qu'ils ont peut-être remarquées car nous n'avons ni le temps ni le personnel ni les ressources nécessaires, ni peut-être les compétences voulues pour relever plus de choses que nous ne le faisons.

[*Text*]

I would just throw this out to you, Mr. Chairman. Maybe there is a kind of a responsibility on the departments to take an extra look themselves. We are doing what we can, but we can only do so much and I think the obligation then shifts over the departments to do the best they can as well.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, may I make just one observation on that, which does not go to the policy that you are suggesting but simply points out one of our difficulties, I suspect, in the long haul? The legal officers in the departments, who may very well have the feelings you said some of them have, may very well know, as has been told to me too, the things that are wrong, which they hope we find but which they feel they are not at liberty to tell us. Those legal officers are officers of the Department of Justice Legal Department, and they are subject to the normal Public Service control of the Department of Justice. They are officers of the Department and so also, of course, are the legal advisers to the Privy Council, and the situation is not really as clear cut as it may otherwise have been.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, again—I am a very talky chairman and I thank God every day of the week that . . .

Mr. Robinson: We appreciate you for it, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . I have a committee that understands me. I guess what we have to do is to come to bat with some live witnesses sometimes. Probably we should be looking now for a department with a real curmudgeon in it who is going to come over and give us a certain amount of help.

Mr. Baldwin: How about the Privy Council?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, they seem to have a number of them over there. I think we have to do that. I think we have to actually sit somebody down here and start getting the flak back.

You are right, Mr. Robinson, maybe we are too soft. Our problem, of course, is that we are pioneers and sometimes it is better, if I may use an old Indian expression, to tread through the forest softly rather than the other way. I think we make progress but I know there is going to be a restive mood in the Committee to be more activist, if I may use that expression, and I hope it always will be there.

Incidentally, I am mad that nobody presented a commentary on why we get a page like that—a blank page, completely blank page, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 109, No. 7, SOR/DORS/75-160, and at the bottom of page, 549. They must have felled an entire forest to supply this to us and it has nothing in it.

Mr. Robinson, your point is well taken and it will be pursued.

All right, may we go to SOR/75-189, the National Harbours Board Act, St. John Water Service Tariff amendment. There is no commentary.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, we have had several of these before, introducing the commercial practice of the 1.5 per cent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They drink more water in St. John than they do in Halifax.

[*Interpretation*]

Je voulais simplement lancer l'idée. Peut-être que les ministères devraient eux-mêmes se pencher davantage là-dessus. Nous faisons ce que nous pouvons, mais nous ne pouvons pas tout et je crois qu'il devrait appartenir au ministère de faire de leur côté du mieux qu'ils peuvent.

M. Eglington: Monsieur le président, puis-je simplement dire un mot là-dessus? A propos d'une des difficultés que nous risquons de rencontrer à long terme? Les juristes des ministères qui éprouvent peut-être pour certains ce que vous venez de dire, peuvent être tout à fait au courant, et on me l'a dit, de ce qui ne va pas, et de ce qu'ils espèrent que nous trouverons mais ils n'estiment pas avoir le droit de nous en aviser. Ils appartiennent à la section juridique du ministère de la Justice et ils sont soumis aux conditions normales de tout fonctionnaire du ministère de la Justice. Ce sont des agents du ministère qui sont également, bien sûr, conseillers juridiques auprès du Conseil privé ce qui fait qu'ils sont dans une situation peut-être un peu plus complexe qu'on le pense.

Le coprésident (M. McCleave): Je dois, évidemment, être très bavard et je remercie tous les jours le ciel de . . .

M. Robinson: Nous vous en apprécions d'autant plus, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): . . . d'avoir un Comité compréhensif. Je pense que le mieux serait que nous en parlions un jour avec des témoins. Peut-être pourrions-nous chercher un ministère où il y ait un homme pas commode qui viendrait nous aider ici.

M. Baldwin: Pourquoi pas le Conseil privé?

Le coprésident (M. McCleave): En effet, il semble qu'il y en ait plusieurs là-bas. Je pense que nous devrions faire cela. Il faut en fait que nous convoquions quelqu'un ici pour que l'on tire les choses au clair.

Vous avez raison, monsieur Robinson, peut-être sommes-nous trop tendres. Le problème est évidemment que nous sommes pionniers en la matière et c'est quelquefois mieux, si vous me permettez une vieille expression indienne, de traverser doucement la forêt. Je crois que nous avançons mais je sais que le Comité va vouloir être plus actif et je m'en félicite.

D'ailleurs, je suis curieux que personne n'ait demandé pourquoi on nous donne une page comme cela, toute blanche, *Gazette du Canada*, partie 2, volume 109, nº 7, SOR/DORS 75-160, et en bas de la page, 549. On a probablement abattu toute une forêt pour nous offrir cela qui ne contient absolument rien.

Monsieur Robinson, nous avons pris note de votre remarque et nous en reparlerons.

Bien, pouvons-nous maintenant passer au DORS/75-189, Loi sur le Conseil des ports nationaux, tarif du service d'eau de Saint-Jean—modification. Pas de commentaire.

M. Eglington: Monsieur le président, nous en avons déjà eu plusieurs comme cela avant pour introduire ce droit supplémentaire de 1½ p. 100.

Le coprésident (M. McCleave): On boit plus d'eau à Saint-Jean qu'à Halifax.

[*Texte*]

The next one is SOR-190, St. John Harbour Space-Cleaning Tariff, without commentary.

Next SOR-193, and this is Department of Regional Economic Expansion Act Special Areas Order amendment. This has come before us before, has it not? Why is it back again?

Mr. Eglington: Because there are a whole series of these made, Mr. Chairman.

• 1620

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought it was the same thing.

Mr. Eglington: It may very well have been, but the dates are extended periodically.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. Thank you.

We have SOR/75-191, Department of Regional Economic Expansion, Special Areas Orders. It deals with Nova Scotia and New Brunswick. Then we have SOR/75-194. The Nursing Home Care Benefits Regulations. This is long, but without commentary. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes. The preamble to this now does specify the actual vote and paragaph of the vote that was invoked to make the regulations.

The Joing Chairman (Mr. McCleave): I look at them and I see by paragraph 3 that they are setting out national standards for these nursing homes. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes, I think that is the correct way of putting it. They are giving benefits to homes that were established under provincial law but which meet certain standards.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The federal standards.

Mr. Eglington: Yes. They come under this.

The Joing Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Is there any further commentary? No.

We have SOR/75-195, Communications Security Establishment Regulations, and the commentary under the Public Service Employment Act is printed herewith.

SOR/75-195

COMMUNICATIONS SECURITY ESTABLISHMENT REGULATIONS

Public Service Employment Act
P.C. 1975-709

May 13, 1975

Communications Security Establishment Regulations may only be made pursuant to section 35(1) of the Public Service Employment Act if the Governor in Council, pursuant to section 39, has approved the exclusion by the Public Service Commission of all positions and employees of the Communications Security Establishment from the operation of the Public Service Employment Act, following a decision by the Public Service Commission that it is not practicable or in the best interests of the Public Service to apply the provisions of the Public Service Employment Act to those officers and positions. The order excluding the Communications Security Establishment was made and registered as SI/75-42.

[*Interprétation*]

Le numéro suivant est le DORS/190, Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean, sans commentaire.

Ensuite, DORS/193, il s'agit maintenant de la loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, décret sur les zones spéciales, modification. Nous avons déjà vu cela, n'est-ce pas? Pourquoi le reprenons-nous?

M. Eglington: Car il y en a toute une série, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Je pensais que c'était la même chose.

M. Eglington: C'est très possible, mais les dates ont été périodiquement repoussées.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Merci.

Nous passons maintenant au DORS/75-191, ministère de l'Expansion économique régionale, Décrets sur les zones spéciales. Il s'agit de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Ensuite, DORS/75-194, Règlements sur les prestations pour soins dans les maisons de repos. C'est assez long, mais il n'y a pas de commentaire. N'est-ce pas?

M. Eglington: Oui. Le préambule spécifie en effet maintenant le crédit et l'alinéa du crédit à l'origine de ces règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, aux termes de l'alinéa 3 sont fixées nos normes nationales pour ces maisons de repos. N'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, je crois que c'est une façon de présenter la chose. Il s'agit de contributions accordées à des maisons ouvertes par la province mais satisfaisant à certaines normes.

Le coprésident (M. McCleave): Fédérales?

M. Eglington: Oui. C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Y a-t-il d'autres observations? Non.

Passons maintenant au DORS/75-195, Règlement sur le Centre de la sécurité des télécommunications, et le commentaire porte sur la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le voici.

DORS/75-195

RÈGLEMENT SUR LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
C.P. 1975-709

Le 13 mai 1975

Des règlements sur le Centre de la sécurité des télécommunications ne peuvent être édictés en vertu de l'alinéa 35(1) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique que si le Gouverneur en Conseil, en conformité avec l'article 39, a approuvé la décision de la Commission de la Fonction publique de retrancher du champ d'application de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique toutes les fonctions ainsi que tous les employés du Centre de la sécurité des télécommunications, la Commission de la Fonction publique ayant jugé qu'il n'est pas possible ou qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Fonction publique d'appliquer à ces agents et à ces fonctions les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. L'ordonnance excluant le Centre de la sécurité des télécommunications a été rendue et enregistrée sous le Code TR/75-42.

[*Text*]

The subject, looking at the preamble to the present Regulations, would not be put on notice that the necessary exclusion Order had been made pursuant to section 39 of the Public Service Employment Act and it is desirable that the making of the exclusion Order be recited.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This again is the matter of setting out the reason why certain things are being done.

We have SOR/75-196, and this is a long commentary. It is herewith printed. This deals with Public Service Security Inquiry Regulations under the Financial Administration Act.

SOR/75-196

PUBLIC SERVICE SECURITY INQUIRY REGULATIONS

Financial Administration Act
P.C. 1975-726

May 13, 1975

Criteria Nos. 5(b), 7

1. Section 7(7) of the Financial Administration Act reads:

> "Nothing in this or any other Act shall be construed to limit or affect the right or power of the Governor in Council, in the interest of the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada, to suspend any person employed in the public service or, after an inquiry conducted in accordance with regulations of the Governor in Council by a person appointed by the Governor in Council at which the person concerned has been given an opportunity of being heard, to dismiss any such person."

It will be noted that, pursuant to the above subsection, an employee may be suspended by the Governor in Council "in the interest of the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada" and, further, that he may be dismissed after an inquiry has been conducted in accordance with regulations to be made, and at which inquiry the person whose dismissal is under consideration is given an opportunity to be heard.

The present regulations are those referred to in section 7(7) of the Financial Administration Act.

2. The procedure laid down in the regulations provides for an inquiry by a Commissioner, who is no one in particular but simply a person appointed pursuant to section 7(7) of the Financial Administration Act. It is to be observed that the procedure does not give the officer whose dismissal is under consideration, either in person or by counsel, the right to cross examine the Deputy Head or any other person whose evidence or information is the foundation for the case which allegedly justifies dismissal. Further, neither the report to the Governor in Council nor any summary of the reasons contained in it is required to be made available to the officer under inquiry.

[*Interpretation*]

En examinant le préambule du présent règlement, la personne concernée ne serait pas avisée que l'ordonnance d'exclusion nécessaire a été rendue en conformité de l'article 39 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, et il est souhaitable que l'on explicite cette ordonnance d'exclusion.

Le coprésident (M. McCleave): C'est encore une explication de la procédure suivie.

Maintenant, DORS/75-196, et le commentaire est long. Nous l'imprimons. Il concerne le Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique, Loi sur l'administration financière.

DORS/75-196

RÈGLEMENT SUR LES ENQUÊTES SÉCURITAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Loi sur l'administration financière
C.P. 1975-726

Le 13 mai 1975

Critères nº 5(b); 7

1. Le paragraphe 7(7) de la Loi sur l'administration financière se lit comme suit:

> «Rien dans la présente ou quelque autre loi ne doit s'interpréter comme limitant ou modifiant le droit ou le pouvoir que possède le gouverneur en conseil de suspendre une personne employée dans la fonction publique ou, à la suite d'une enquête effectuée en conformité des règlements du gouverneur en conseil par une personne nommée par le gouverneur en conseil, au cours de laquelle la personne en cause a eu la possibilité de se faire entendre, de destituer cette personne dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé au Canada.»

On notera qu'en vertu du paragraphe susmentionné, un employé peut être suspendu par le gouverneur en conseil «dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé au Canada», et de plus, il peut être destitué après qu'une enquête a été effectuée conformément à des règlements à établir, enquête à laquelle la personne dont la destitution est envisagée a la possibilité de se faire entendre.

Le règlement dont il est question ici est celui auquel se rapporte le paragraphe 7(7) de la Loi sur l'administration financière.

2. La procédure établie dans le règlement prévoit la tenue d'une enquête par un Commissaire. Elle n'impose pas d'exigences précises quant au choix de ce dernier; il s'agit simplement d'une personne nommée en vertu du paragraphe 7(7) de la Loi sur l'administration financière. Il faut observer que cette procédure ne donne pas au fonctionnaire dont la destitution est envisagée le droit de contre-interroger, en personne ou par l'entremise d'un avocat, le sous-chef ou toute autre personne donnant des éléments de preuve ou des renseignements sur lesquels se fonde la justification de la destitution. De plus, rien n'oblige le Commissaire à porter à la connaissance du fonctionnaire qui fait l'objet de l'enquête le rapport au gouverneur en conseil ou un résumé des raisons qu'on y invoque.

[*Texte*]

It is also possible within the terms of section 7 of the regulations that the officer will not be given such information as would enable him fully to know the case against him, as paragraph (b) embodies only a limited obligation upon the Commissioner to inform the officer of the case against him. Paragraph (b) obliges the Commissioner to provide a statement of the circumstances and information "as will, in his opinion, enable the person concerned to be as fully informed as possible of the nature of the case against him, having regard to the duties of the Commissioner referred to in sections 5 and 6". Those sections oblige the Commissioner to undertake a preliminary inquiry at the official level, partly for the purpose of informing himself of the case against the officer, but also, after consultation with anybody other than the officer under inquiry, for the purpose of determining what circumstances and information should not be disclosed in the interest of the safety or security of Canada or of any state allied or associated with Canada. Since it is the risk to security which is the basis of the proposed dismissal, the result is that the very substance of the case against the officer could be the matter which it is determined should not be disclosed, thus effectively preventing any full statement of the nature of the case against him being made available to the officer.

Section 8 of the regulations empowers the Commissioner to receive evidence or information "considered credible or trustworthy by him in the circumstances of the inquiry". The ordinary rules of evidence would thereby appear to be excluded and great prejudice may, therefore, result to the officer under investigation.

The foregoing comments on the nature of the procedure are in themselves somewhat disturbing, yet it is to be noted that what is involved is the very sensitive area of security and not merely the rights and liberties of the subject. Although Canada has nothing comparable to the United Kingdom Tribunals and Inquiries Act, even that Act (section 12(2) provides that a statement of reasons may be restricted or refused on the grounds of national security.

3. In looking at the position of the officer whose possible dismissal is being inquired into, the provisions of the Federal Court Act may be thought relevant. Section 28 of that Act provides jurisdiction in the Court of Appeal of the Federal Court "to hear and determine an application to review and set aside a decision or order ... made by or in the course of proceedings before a federal board ... upon the ground that the board ... (a) failed to observe a principle of natural justice ... or (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it". Although the Commissioner would appear to be a board within the meaning of the Federal Court Act as a person having, exercising, or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament of Canada, it is doubtful if section 28 will avail the officer whose dismissal is under consideration. First, the Commissioner, under the instant regulations, does not arrive at a decision or order but simply submits a report to the Governor in Council. Secondly, the Court of Appeal has no power to review and set aside any decision if it is a decision or order of an administrative nature not required

[*Interprétation*]

Il est aussi possible en vertu de l'article 7 du règlement que le fonctionnaire ne reçoive pas des renseignements qui lui permettraient de connaître l'ensemble des chefs d'accusation, étant donné que l'alinéa (b) ne prévoit qu'une obligation limitée du Commissaire de renseigner le fonctionnaire sur les accusations qui pèsent contre lui. L'alinéa (b) oblige le Commissaire à communiquer un résumé des circonstances et des renseignements «qui à son avis, permettront à la personne concernée de se faire une idée exacte des accusations qui pèsent contre elle, sous réserve des articles 5 et 6». Ces articles obligent le Commissaire à entreprendre une enquête préliminaire officielle, en partie pour se renseigner sur l'accusation qui pèse contre le fonctionnaire, mais aussi, après consultation avec toute personne autre que le fonctionnaire sur lequel il fait enquête, pour déterminer les circonstances et les renseignements qui ne devraient pas être divulgués dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé au Canada. Étant donné que c'est l'atteinte à la sécurité qui justifie la proposition de destitution, il en résulte que le Commissaire pourrait choisir de ne pas divulguer les chefs d'accusations eux-mêmes, empêchant par là que le fonctionnaire ne prenne connaissance de la nature des accusations portées contre lui.

L'article 8 du règlement confère au Commissaire le pouvoir de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements «qu'il juge exacts ou dignes de foi, compte tenu des circonstances de l'enquête». Les règles ordinaires gouvernant les éléments de preuve sembleraient ainsi exclues de la procédure, et il pourrait, par conséquent, en résulter un grand préjudice au fonctionnaire qui fait l'objet de l'enquête.

Les commentaires qui précèdent sur la nature de la procédure sont déjà troublants par eux-mêmes; néanmoins il faut noter que le règlement met en cause le domaine très épineux de la sécurité, et non seulement les droits et libertés du sujet. Le Canada ne dispose d'aucune loi comparable à la *United Kingdom Tribunals and Inquiries Act*, mais cette loi même (paragraphe 12(2)) stipule qu'on peut, à des fins de sécurité nationale, refuser de divulguer les chefs d'accusation à la personne en cause, en totalité ou en partie.

3. On pourrait considérer comme pertinente l'étude des dispositions de la Loi sur la Cour fédérale dans l'examen de la position du fonctionnaire dont la destitution est envisagée. L'article 28 de la Loi confère à la Cour d'appel de la Cour fédérale la compétence «pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance ... rendue par un office ... ou à l'occasion de procédures devant un office ... au motif que l'office ... (*a*) n'a pas observé un principe de justice naturelle ... ou (c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance». Bien que le Commissaire semble constituer un office en vertu de la définition de la Loi sur la Cour fédérale, soit une personne ayant, exerçant ou prétendant, exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada, il est peu probable que le fonctionnaire dont la destitution est envisagée puisse se prévaloir de l'article 28. D'abord, le Commissaire, en vertu du règlement en cours, ne prend aucune décision et n'émet aucune ordonnance, car il ne fait que soumettre un rapport au gouverneur en conseil. En deuxième lieu, la Cour d'appel n'a pas le pou-

[*Text*]

by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Thirdly, the actual decision or order in this instance is one of the Governor in Council and section 28(6) of the Federal Court Act provides that no proceedings shall be taken under section 28 in respect of a decision or order of the Governor in Council.

4. Section 18 of the Federal Court Act, which vests the prerogative writ jurisdiction in the Trial Division of the Federal Court, would also appear to be inapplicable. As there does not appear to be any duty upon a Commissioner proceeding under these regulations to act judicially, there can be no room for a writ of certiorari. The regulations are so drafted that a Commissioner proceeding in conformity with them may yet act prejudicially to the officer but not act improperly, wherefore a writ of mandamus would be out of the question.

The law on the existence and incidence of a duty to act judicially (or quasi-judicially) is obscure, but in light of *Howart* v. *The National Parole Board* (1) the duty is severely limited. As a consequence, there is every likelihood that an officer dealt with arbitrarily in the fashion of a kangaroo court under these regulations would be without redress. The procedure actually stipulated in the regulations becomes, therefore, of great importance. The Committee may care to consider how far the procedure meets the basic requirements of fairness and of natural justice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have four points of commentary by counsel, and since it is printed right in front of what we are now talking about, we will start with number 1. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Miss Mayrand has just pointed out that annexed to this is a copy of a recent Supreme Court decision.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. What she is suggesting is that that be in there as well.

Mr. Eglington: No. I think she is suggesting that it not be, in the interest of economy, I suppose.

Mr. Robinson: Howarth versus The National Parole Board. I do not think we need to put that in if we have these.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Robinson: If we had the headnote we might put that in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson suggests that we print the headnote, Howarth versus The National Parole Board, which will be found at Dominion Law Reports, 50 D.L.R., third edition, at page 349. That would mean printing about a page and a half of that decision. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

[*Interpretation*]

voir d'examiner ou d'annuler une décision ou une ordonnance si celle-ci est de nature administrative et n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. En troisième lieu, la décision ou l'ordonnance dans ce cas est rendue par le gouverneur en conseil, et le paragraphe 28(6) de la Loi sur la Cour fédérale stipule qu'aucune procédure ne sera entreprise en vertu de l'article 28 relativement à une décision ou une ordonnance du gouverneur en conseil.

4. L'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, qui confère à la Division de première instance de la Cour fédérale la compétence exclusive d'émettre des brefs, semble ne pas s'appliquer non plus. Comme il semble qu'aucun devoir du Commissaire agissant en vertu du règlement ne soit soumis à un processus judiciaire, il ne saurait être question d'un bref de *certiorari*. Le règlement est rédigé de manière que le Commissaire peut très bien agir de manière préjudicielle envers le fonctionnaire sans y déroger, et par conséquent il serait impossible de recourir à un bref de *mandamus*.

La jurisprudence est obscure sur l'existence et l'étendue du devoir d'agir judiciairement ou quasi-judiciairement, mais si l'on se rapporte à l'affaire *Howarth* c. *La Commission nationale des libérations conditionnelles* (1), ce devoir est très limité. Par conséquent, selon toute probabilité, le fonctionnaire traité arbitrairement qui reçoit un simulacre de jugement en vertu de ce règlement n'aurait plus aucun recours. Ainsi, la procédure stipulée dans le règlement prend une importance considérable. Le Comité pourrait désirer examiner jusqu'à quel point la procédure satisfait aux exigences fondamentales que sont l'impartialité et la justice naturelle.

Le coprésident (M. McCleave): Il est en quatre points, et puisque ce sera imprimé juste en face de nos délibérations, prenons d'abord le nº 1, monsieur Eglington.

M. Eglington: M^lle^g Mayrand vient de me rappeler que l'on a porté en annexe le texte d'une récente décision de la Cour suprême.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Elle suggère donc que cela soit ajouté aussi.

M. Eglington: Non. Au contraire, par économie, elle suggère qu'il n'y soit pas.

M. Robinson: Howarth contre l'Office national des libérations conditionnelles. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'ajouter si nous avons déjà le reste.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: On pourrait mettre l'explication préliminaire.

Le coprésident (M. McCleave): M. Robinson suggère que nous donnions l'explication préliminaire, Howarth contre l'Office national des libérations conditionnelles, que l'on trouvera dans les *Dominion Law Reports*, 50 D.L.R., 3^ème^ édition, page 349. Il s'agit d'environ une page et demie de cette décision. D'accord?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

HOWARTH v. NATIONAL PAROLE BOARD

Supreme Court of Canada, Laskin, C.J.C., Martland, Judson, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré, JJ. October 11, 1974.

Parole—Revocation—Review by Federal Court of Appeal—Jurisdiction to review decisions other than those of "an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis"—Whether parole revocation decision reviewable—Parole Act (Can.), S. 16—Federal Court Act (Can.), S. 28.

Courts—Jurisdiction—Federal Court of Appeal—Review of decisions other than those of "an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis"—Whether decision of National Parole Board revoking parole reviewable—Federal Court Act (Can.), S. 28.

Administrative law—Boards and tribunals—National Parole Board—Nature of decisions—Board required to make all necessary inquiries before reaching decision to revoke parole—Whether decision judicial or quasi-judicial—Parole Act (Can.), s. 16.

The appellant's parole was revoked by a decision of the National Parole Board without any reasons being given to the appellant. His application to the Federal Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c.10 (2nd Supp.), to quash that decision was dismissed. On further appeal, *held*, Laskin, C.J.C., Spence and Dickson, JJ., dissenting, the appeal should be dismissed.

Per Pigeon, J., Martland, Judson and de Grandpré, JJ., concurring: Section 28 of the *Federal Court Act* operates as an exception to the general supervisory jurisdiction over federal tribunals by way of the several common law remedies, which has been transferred from the superior Courts of the Provinces and vested in the Trial Division of the Federal Court under s. 18 of the Act. Section 28 creates a new remedy of appeal to the Federal Court of Appeal but it is restricted to those decisions of federal tribunals that are required by law to be made on a judicial or *quasi*-judicial basis. An order of the National Parole Board revoking a parole is a decision entirely within the discretion of the Board as an administrative matter and is thus not subject to review under s. 28. Section 28 was not intended to have the effect of granting a remedy in such cases. Nor does the amendment to what is now s. 16(4) of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, by s. 101(1) of the *Criminal Law Amendment Act*, 1968-69, c. 38, which made specific provision for inquiries by the Board before reaching its decision, change the nature of the decision from an administrative to a judicial or *quasi*-judicial one.

Per Beetz, J., concurring in the result: While it may be unfortunate that under s. 20(1) of the *Parole Act*, statutory remission for time served on parole and earned remission standing to the parolee's credit at the time of his release from custody are automatically lost when parole is revoked, those facts do not change the nature of the Parole Board's decision, which is an administrative one.

[*Interprétation*]

HOWARTH CONTRE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Cour suprême du Canada, Laskin, C. J. C. Martland, Judson, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré, JJ. Le 11 octobre 1974.

Libération conditionnelle—Révocation—Révision par la Cour d'appel fédérale—Autorité d'examiner les décisions (autres qu'une décision de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire)—Possibilité de réviser la décision de révocation de la libération conditionnelle—Loi sur la libération conditionnelle des détenus (Canada), article 16—Loi sur la Cour fédérale (Canada), article 28.

Tribunaux—Juridiction—Cour d'appel fédérale—Examen de décisions (autres qu'une décision . . . de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire)—Possibilité de réviser la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles de révoquer la libération conditionnelle—Loi sur la Cour fédérale (Canada), article 28.

Loi administrative—Commissions et tribunaux—Commission nationale des libérations conditionnelles—Nature des décisions—La Commission doit faire toutes les enquêtes nécessaires avant de décider de révoquer la libération conditionnelle—Que la décision soit judiciaire ou quasi judiciaire—Loi sur la libération conditionnelle des détenus (Canada), article 16.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a révoqué la libération conditionnelle de l'appelant sans donner de raisons à ce dernier. Sa demande d'annulation de la décision auprès de la Cour d'appel fédérale, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, SRC, 1970, c. 10 (2ème Supp.) a été rejetée. A la suite d'un appel ultérieur, il a été conclu, malgré l'opposition de Laskin, J.C.C., et de Spence et Dickson, JJ., de rejeter l'appel.

D'après Pigeon, J., avec l'accord de Martland, Judson et de Grandpré, JJ.,: l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale apporte une exception à la juridiction générale de supervision sur les tribunaux fédéraux au moyen de divers recours au droit commun, qui a été transféré des cours supérieures des provinces et octroyé à la division de première instance de la Cour fédérale, conformément à l'article 18 de la Loi. L'article 28 stipule le recours à la Cour d'appel fédérale mais ce recours est limité aux décisions des tribunaux fédéraux légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant une libération conditionnelle constitue une décision dont la Commission a entière discrétion en tant que question administrative et n'est donc pas sujette à révision en vertu de l'article 28. L'article 28 n'avait pas pour but d'accorder un recours dans de tels cas. Ce n'était pas non plus le cas de l'amendement à ce qui est maintenant l'article 17(4) de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, SRC, 1972, c. P-2, apporté par l'article 101(1) de la Loi modifiant le droit pénal, 1968-1969, c.38, qui stipulait expressément que la Commission devait effectuer des enquêtes avant de prendre sa décision; ledit amendement ne change pas non plus la nature de la décision en la rendant judiciaire ou quasi judiciaire au lieu d'administrative.

D'après Beetz, Juge, appuyant cette conclusion: Bien qu'il soit regrettable qu'en vertu de l'article 20(1) de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la remise de peine pour la durée de la peine purgée, y compris toute période de réduction de peine inscrite au crédit du détenu au moment de sa libération, soit automatiquement perdue lors de la révocation de la libération conditionnelle, ces

[*Text*]

Per Dickson, J., Laskin, C.J.C., and Spence, J., concurring, dissenting: While a tribunal may in general have an administrative function only, a duty to act judicially in respect of certain acts may be implied, having regard to the effect of the acts or decisions upon the personal or property rights of the individuals concerned and the seriousness of the consequences of the tribunal's decisions. A paroled person is still a convicted prisoner, but the very fact of his having been granted a large measure of freedom by the parole confers upon him more than a mere privilege; it confers rights of freedom which are not subject to revocation at will by the Parole Board, and for that reason the Board has a duty to act judicially and to observe the rules of natural justice when it revokes the parole. This means at least that the parolee is informed of the reasons for the revocation and that he is given a right to make representations with respect thereto. Moreover, the decision of the Board to revoke parole under s. 16 of the *Parole Act* is judicial in nature because (a) the order of the Board is conclusive in its effect in that it is not subject to appeal or review by virtue of s. 23 of the Act; (b) it is adjudicative in that the Board must reach a conclusion upon the evidence whether the parole is breached and, if so, whether the revocation is warranted; and (c) it has a serious adverse effect upon the "rights" of the parolee granted him under the *Parole Act*. Furthermore, s. 28 of the *Federal Court Act* has abolished the traditional distinction between a decision of a judicial nature and a decision of an administrative nature and instead affords a means of review of those decisions of federal tribunals that are administrative in nature but which are nevertheless required to be made on a judicial or *quasi*-judicial basis. The amendment to what is now s. 16(4) of the *Parole Act*, which imposes upon the Board a duty to make all necessary inquiries before reaching a decision, has the effect of making the Board's decision under the section judicial or *quasi*-judicial in nature.

[*Interpretation*]

faits ne changent pas la nature de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui est de nature administrative.

D'après Dickson, J., avec l'accord et l'opposition de Laskin, J.C.C. et Spence, J.: Bien qu'en général les tribunaux n'aient qu'une fonction administrative, ils peuvent avoir l'obligation implicite d'agir à titre judiciaire pour certains actes, en fonction des répercussions des actes ou décisions sur les droits personnels des individus en cause ou sur leur droit de propriété, et en fonction de la gravité des conséquences des décisions de ces tribunaux. Un individu bénéficiant d'une libération conditionnelle demeure un prisonnier reconnu coupable, mais le fait même d'avoir reçu beaucoup de liberté par sa libération conditionnelle lui accorde plus qu'un simple privilège; cette libération lui accorde un droit de liberté qui ne peut pas lui être révoqué à volonté par la Commission nationale des libérations conditionnelles et pour cette raison la Commission a l'obligation d'agir à titre judiciaire et d'observer les principes de la justice naturelle dans la révocation d'une libération conditionnelle. Cela signifie que la Commission doit au moins informer le bénéficiaire de la libération conditionnelle des raisons de la révocation et lui donner le droit de présenter des instances à ce sujet. En outre, la décision de révoquer la libération conditionnelle, prise par la Commission en vertu de l'article 16 de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, est de nature judiciaire, puisque *a*) l'ordonnance de la Commission est décisive et est susceptible d'aucun appel et d'aucune révision conformément à l'article 23 de la Loi; *b*) elle est déclaratoire en ce sens que la Commission doit conclure, en se fondant sur les preuves, s'il y a eu infraction à la libération conditionnelle et dans ce cas si la révocation est justifiée et *c*) elle enfreint gravement les «droits» accordés au bénéficiaire de la libération conditionnelle en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus. En outre, l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale a aboli la distinction conventionnelle entre les décisions de nature judiciaire et les décisions de nature administrative et permet la révision de ces décisions des tribunaux fédéraux lorsqu'elles sont de nature administrative mais qu'elles sont cependant soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'amendement a ce qui est maintenant l'article 16(4) de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, qui impose à la Commission le devoir de faire toutes les enquêtes nécessaires avant d'atteindre une décision, a pour conséquence de rendre la décision prise par la Commission en vertu de cet article de nature judiciaire ou quasi judiciaire.

[*Ex p. McCaud*, [1965] 1 C.C.C. 168, 43 C.R. 252; affd [1965] 1 C.C.C. 170*n*, 43 C.R. 256, apld; *North British Railway v. Budhill Coal and Sandstone Co.*, [1910] A.C. 116; *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne* (1958), 16 D.L.R. (2d) 241, [1959] S.C.R. 24, 78 C.R.T.C. 31, refd to]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Paragraph 1 simply sets out the legislative background of what is being done. These regulations did not exist before. This is breaking new ground, although the provision which enables them to be made has existed for some time.

My concern with these was the liberty of the subject and the absence of procedural standards and safeguards applying to all boards and inquiries conducted on behalf of the Dominion Government, and the inapplicability of the appeal and prerogative written provisions of the Federal Court Act to the inquiries that were being conducted.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Le premier paragraphe donne simplement le contexte législatif. Ces règlements n'existaient pas jusque-là. Il s'agit de quelque chose de nouveau bien que la disposition pertinente existait déjà.

Ce qui m'a préoccupé à ce sujet c'est la liberté du sujet et l'absence de normes et de garanties s'appliquant à tous les jurys et enquêtes menées au nom du gouvernement fédéral. D'autre part, le fait que les dispositions écrites relatives aux appels et aux prérogatives dans la Loi sur la Cour fédérale ne s'appliquaient pas à ces enquêtes. J'invite donc

[*Texte*]

What I have invited the Committee to do is to consider whether, first of all, the regulations enfringe the rules of natural justice, and secondly, whether the Committee is satisfied that there are sufficient procedural safeguards for a person who is first suspended and then inquired into for dismissal on the grounds basically that he is a security risk either to Canada or to one of its allies.

• 1625

Mr. Robinson: As far as No. 1 is concerned, are you satisfied that there be an inquiry? Then, if that is not the case, I would assume there is not really anything much to be concerned about there. You are satisfied that there would be an inquiry under these circumstances?

Mr. Eglington: There must be an inquiry.

Mr. Robinson: Yes, all right. Agreeing with that, would it not be fair to say that if sufficient information is available to indicate that an inquiry should be held, then should not the same information indicate to the individual the charge against him or the allegations made against him? Is that a fair statement to make?

Mr. Eglington: I took it that in fact that information need not necessarily be made available to the individual concerned. This is what seems so objectionable about it, because the information that has to be made available to him may in certain circumstances be limited because the Commissioner must first busy himself in inquiring into precisely how much information should be released.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In other words, you are sort of saying that there can be a captive situation that builds up against you in which the individual never knows what he is up against?

Mr. Eglington: Right. The Commissioner must provide a statement, such statement as will in his opinion—and we get that phrase again—enable the person concerned to be as fully informed as possible, which is a further derogation from absolute right of knowledge of the case against him, having regard to the duties of the Commissioner referred to in Sections 5 and 6. Sections 5 and 6 of the regulations provide that the Commissioner shall first of all examine all the files, consult with the deputy head and anybody else except the person who is being inquired into to determine what information must be withheld in the interests of security. Since, presumably, the person is being inquired into because he is a security risk, it is very likely that the very information against him will be the information which ought not to be released on grounds of security.

Mr. Robinson: My suggestion to you is that if there is any likelihood that the information presented would not be sufficient for him to know, that kind of situation should be limited to security only and not find itself within the confines of any in the interests of safety, security, other states and so on. Should we not limit it that way? That kind of statement, if it lacks in sufficiency for the individual to know on the face of it the allegations made against him, should be limited only to the security of Canada.

Mr. Eglington: And not to allied states and so on. That, of course, is a matter on which the Committee should form its opinion. That may involve a question of policy as to whether the security relates only to Canada or its allies. What I was concerned about was the fact that a case involving security against the person being inquired into may never be made fully available to him.

[*Interprétation*]

le Comité à considérer, tout d'abord, si les règlements enfreignent les règles de justice naturelles et deuxièmement, si le Comité estime qu'il y a suffisamment de garanties pour une personne qui après avoir été suspendue fait l'objet d'une enquête visant à la renvoyer sous prétexte surtout qu'elle présente des risques pour la sécurité du Canada ou d'un de ses alliés.

M. Robinson: Pensez-vous qu'il y aura vraiment une enquête au sujet du nº 1? Sinon, je suppose que ce n'est pas grave.

M. Eglington: Il doit y avoir une enquête.

M. Robinson: D'accord. Si les faits montrent qu'une enquête est justifiée, ne pensez-vous pas que l'inculpé devrait savoir de quoi il est accusé?

M. Eglington: J'ai cru comprendre que ce renseignement n'est précisément pas fourni aux inculpés, et c'est justement cette procédure que j'estime inacceptable, le commissaire devant décider au préalable quels seront les renseignements fournis aux individus.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui revient à dire que dans certains cas les personnes ne savent pas ce dont on les accuse.

M. Eglington: C'est exact. Le commissaire est tenu de fournir une déclaration qui, à son avis, permettra à l'intéressé d'être informé dans toute la mesure du possible, ce qui est une dérogation supplémentaire de son droit absolu d'être au courant de ce dont on l'accuse, eu égard aux devoirs du commissaire repris aux articles 5 et 6. Or, ces articles 5 et 6 des règlements prévoient que le commissaire doit tout d'abord examiner tous les dossiers, et consulter le directeur adjoint et toute autre personne intéressée à l'exception de la personne faisant l'objet de l'enquête, en vue de déterminer quels renseignements doivent rester secrets dans l'intérêt de la sécurité. Or, comme les personnes faisant l'objet de pareille enquête présentent un danger du point de vue de la sécurité, il est vraisemblable que ce dont on l'accuse ne pourra pas lui être communiqué pour des raisons de sécurité.

M. Robinson: Les renseignements à communiquer à un particulier relativement aux accusations portées contre lui ne doivent être limités qu'aux cas où ces renseignements toucheraient à la sécurité du Canada, à l'exclusion de la sécurité d'autres États.

M. Eglington: C'est justement sur cette question que le Comité doit décider car cela comporte une question de politique à savoir si les questions de sécurité se rapportent uniquement au Canada ou également à ses alliés. Ce qui m'inquiète c'est qu'une personne faisant l'objet d'une enquête de sécurité pourrait ne pas être mise au courant de la totalité des accusations portées contre elle.

[*Text*]

Mr. Robinson: Is this not in effect getting back to the old story of how much information is going to be made available to the individual or to the public, as the case may be, and the reasons for withholding this information in accordance with the guidelines?

Mr. Eglington: Do you mean the Privy Council guidelines on the release of information?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: I suppose that that in a way is correct. On the other hand, what I was attempting to bring forward here is the fact that pursuant to the act, the regulations, which would be lower, would prevail over any guidelines or technical limit of what is to be made available. This is not a statement of government policy as to what documents will be released to either House. It is a rule of law being laid down as to what information will be made available to the person being inquired into as to the case against him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can I ask this? The administration of this act is what? By the Minister of Finance or the President of the Treasury Board?

Mr. Eglington: It would be by the Treasury Board.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Neither one of whom, I would gather, has any forces at his disposal dealing with security whatsoever, as it would be with the Solicitor General or the Minister of Justice, or the Prime Minister, but certainly not either one of those two members.

• 1630

Mr. Eglington: I have no idea what connection there is between the security branch of the RCMP and the Public Service, but I imagine it is fairly direct as far as security risk is concerned. Anybody who wishes to join the service . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Let us find out though, all right? Is it agreed by the Committee that we at least try to establish what kind of a relationship brings this sort of business into operation?

Mr. Robinson: I will agree with that. I also want to be satisfied that the individual who has allegations made against him under this section, as you . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Has more specific details than what to me . . .

Mr. Robinson: Yes, be more specific. Also that the individual had the opportunity of counsel. I do not know if he necessarily would cross-examine witnesses, but he certainly would be in a position to look at what information would be against the individual.

Mr. Eglington: But he does have the right to counsel Mr. Robinson, section 9.

> The Commissioners shall permit the person concerned to give evidence, to be heard first of all by counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh. I think Mr. Robinson you started reading that classic line of yours

[*Interpretation*]

M. Robinson: On en revient toujours au même problème de la quantité de données à communiquer au particulier ou au public et des raisons justifiant le refus de communiquer ces renseignements particuliers conformément aux directives.

M. Eglington: Vous parlez des directives du Conseil privé sur la publication de renseignements?

M. Robinson: C'est exact.

M. Eglington: C'est vrai dans un certain sens. Mais par contre aux termes de la loi, ce sont les règlements qui ont préséance sur les directives concernant ce qui peut être communiqué. Il ne s'agit pas de la politique du gouvernement relativement aux documents qui peuvent être communiqués à la Chambre ou au Sénat mais de la loi prévoyant les modalités de renseignements d'une personne faisant l'objet d'une enquête sur les accusations portées contre elle.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce le ministre des Finances ou le président du Conseil du Trésor qui est chargé d'appliquer la loi?

M. Eglington: C'est le Conseil du Trésor.

Le coprésident (M. McCleave): Ni le ministre des Finances ni le Conseil du Trésor n'ont des pouvoirs en ce qui concerne la sécurité, ce domaine relevant de la compétence du solliciteur général ou du ministre de la Justice.

M. Eglington: J'ignore quels sont les rapports entre les services de la sécurité de la Gendarmerie royale du Canada et la Fonction publique; mais en ce qui concerne la sécurité, tout candidat à la Fonction publique fait l'objet d'une enquête de la Gendarmerie.

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait vérifier. Le Comité est-il d'accord que l'on vérifie quels rapports existent entre ces deux instances.

M. Robinson: Je suis d'accord et je voudrais également être certain qu'une personne qui a été accusée aux termes de cet article . . .

Le coprésident (M. McCleave): Puisse avoir plus de détails que ce que . . .

M. Robinson: Oui, qu'il ait plus de détails et qu'il puisse également communiquer avec un avocat lequel pourrait éventuellement interroger le témoin et consulter les accusations portées contre son client.

M. Eglington: Justement l'article 9 prévoit que les inculpés ont le droit d'avoir recours à un avocat.

> Les commissaires permettront aux personnes intéressées de se faire entendre par un avocat.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà une phrase sur laquelle vous revenez bien souvent monsieur Robinson.

[*Texte*]

It is to be observed that the procedure does not give the officer whose dismissal is under consideration, either in person, or by counsel, etc.

Mr. Eglington: The right to cross-examine . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The right to cross-examine.

Mr. Eglington: He does not have the right to cross-examine, only to read evidence.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh. That is probably better than being hung up by the thumbs absolutely but not much better, is it?

Mr. Robinson: When you speak of cross-examination; you might cross-examine an individual, but you cannot cross-examine a document. But surely he has the opportunity of seeing the documents and not necessarily cross-examining the person who prepared them.

Mr. Eglington: Even if that was the case, which I do not think is clear, I do not think it is a very good safeguard for a person to say, you can examine the documents but you cannot cross-examine the person who prepared them. What if it is a tissue of lies? If you do not have an opportunity to question the person who has prepared the document or sworn it out, how can you ever establish it?

Mr. Baldwin: You say section 77 of the Financial Administration Act. Do you know when that section was passed?

Mr. Eglington: No, I am sorry, I do not have that information with me.

Mr. Baldwin: The reason I bring it up is that this was the occasion of a discussion in the House. I think it followed the famous Spencer case, when there was some internal investigation in the government. The late Mr. Pearson then introduced part of this, the result of the report. There was some discussion in the House. I remember raising this issue, the extent to which a person being charged is entitled to be given full knowledge of the details of the case being made against him. I know there were no regulations passed after that. These seem to be the first regulations passed. I wondered when the section itself was passed.

Mr. Eglington: Well, I could find that out for you, but I do not know what the . . .

Mr. Baldwin: Yes, would you. Yes, because there is no question about it that it is . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I doubt this will finish up. We are going to hold it open Mr. Baldwin. Yes, these seem to be fantastic provisions under what seems to be a relatively mildly named act, but . . .

Mr. Eglington: With your permission, Mr. Chairman, may I ask Mr. Robinson a question?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know. Are you going to plead the Fifth Amendment Mr. Robinson, at this point . . .

Mr. Robinson: Completely out of order . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, of course it is. I will have to determine it after you put the question.

[*Interprétation*]

Il est à noter que la procédure ne permet pas à l'officier dont le licenciement est à l'étude soit personnellement soit par l'entremise etc.

M. Eglington: Le droit d'interroger . . .

Le coprésident (M. McCleave): Le droit d'interroger.

M. Eglington: Il n'a pas le droit d'examiner uniquement mais de donner des témoignages.

Le coprésident (M. McCleave): C'est à peine mieux que d'être pendu par les pouces.

M. Robinson: Lorsque vous parlez d'interrogatoire on peut interroger un particulier mais non pas un document. L'inculpé devrait donc pouvoir consulter les documents même s'il n'a pas le droit d'interroger la personne qui a rédigé ces documents.

M. Eglington: Même si tel était le cas je ne trouve pas que c'est une garantie suffisante que de permettre aux inculpés de consulter les documents et non pas d'interroger la personne qui les a rédigés. Qu'est-ce qui arrive si les documents sont mensongers d'un bout à l'autre, à quoi cela sert-il de les lire si on ne peut pas interroger la personne qui les a rédigés?

M. Baldwin: Vous avez parlé de l'article 77 de la Loi sur l'administration financière. Savez-vous quand cet article a été adopté?

M. Eglington: Non je l'ignore.

M. Baldwin: On en avait discuté à la Chambre, notamment à la suite de la fameuse affaire Spencer lorsqu'il y avait eu des enquêtes internes au sein du gouvernement. C'est M. Pearson qui avait déposé cet article à la suite du rapport et je me souviens avoir moi-même posé la question en Chambre, à savoir dans quelle mesure l'inculpé a-t-il le droit d'être mis au courant de tous les détails de ce dont il est accusé. D'autres règlements ont été adoptés par la suite et je me demandais quand cet article a été adopté.

M. Eglington: Si vous voulez je vais vérifier . . .

M. Baldwin: Ce serait très utile.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons suspendre cette affaire en attendant monsieur Baldwin. Cette loi d'apparence relativement inoffensive possède toute une série de dispositions . . .

M. Eglington: Pourrais-je poser une question à M. Robinson?

Le coprésident (M. McCleave): Je me le demande. Est-ce que vous allez invoquer le cinquième amendement monsieur Robinson?

M. Robinson: C'est irrecevable . . .

Le coprésident (M. McCleave): Bien entendu. Je vais statuer lorsque vous aurez posé votre question.

[*Text*]

Mr. Eglington: I am completely at a loss about Mr. Robinson's attitude. I have formed the impression, perhaps it is wrong, that Mr. Robinson thinks I have been unduly severe in my comments, that the regulations are in order.

Mr. Robinson: No.

Mr. Eglington: Is that . . .

Mr. Robinson: No, no, I have not indeed. Quite the contrary, I have other things I want to mention. I was going to ask you specifically in your notes on 2, about five lines from the bottom you say

> As will in his opinion enable the person concerned to be as fully informed as possible of the nature of the case against him, having regard to the duties of the Commissioner . . .

and so on. Would you be satisfied if the three words "in his opinion" were deleted?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: No. All right. Then, going a step further, is it fair to suggest that the individual and his counsel have the opportunity on cross-examining the Commissioner on the nature of the risk and security?

• 1635

Mr. Eglington: Put it this way, Mr. Robinson, I would, if I were being asked for my view of the whole matter, prefer to see the Commissioner established as at least a quasi judicial inquiry and the matter should then be fought on ordinary judicial lines in front of him. He should not be cross-examined, but he ought not to be a party. The Commissioner is, in fact, by 4c. 75 (a) and (b) made in a sense a party to the dispute and I do not think he should be.

Mr. Robinson: Would you accept affidavit evidence at this inquiry?

Mr. Eglington: It is very difficult, Mr. Robinson, because of the provision in the Federal Court Act which enables Ministers of the Crown to withhold affidavits of evidence which is a derogation from the common law and which was enacted recently.

Mr. Robinson: The reason I say this is because I agree. In my view I think a *prima facie* case should be made and I think it may be done in several ways. It could be done by *viva voce* evidence of witnesses, but it might also be done by affidavit, and if there is no provision for cross-examination, does it really make much difference whether it is *viva voce* of witnesses . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is the same thing as laying a charge without presenting evidence.

Mr. Robinson: Exactly.

Mr. Eglington: That would not be, I do not think, an objection, Mr. Robinson, so long as the person who determined whether there was a *prima facie* case and affidavit evidence was not, in fact, made a party to the matter and then went on to determine the issue.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I notice you did not get yourself into a Dreyfus situation. That poor devil he went through it all for years and years and years and all that was ever done was to fake stuff which was presented to judges that he never met and this sort of thing went on and on. I gather the mood probably is that we have to look at it and look at it very, very seriously. These two seem to be very substantial issues that have been presented to us by counsel. There are only five of us. There is more

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je n'arrive pas à comprendre l'attitude de M. Robinson. Je me trompe peut-être mais j'ai l'impression qu'il me trouve trop sévère.

M. Robinson: Pas du tout.

M. Eglington: Est-ce que . . .

M. Robinson: Bien au contraire. Je voulais encore ajouter d'autres points. Je voulais justement vous demander au sujet de vos notes sur le numéro 2, à la cinquième ligne du bas où vous dites ce qui suit:

> De façon à ce que à son avis la personne soit informée dans toute la mesure du possible des accusations portées contre elle, compte tenu des devoirs du commissaire . . .

etc. Est-ce que ce serait suffisant à votre avis qu'on laisse tomber les mots «à son avis»?

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Très bien. Vous voudriez donc que l'inculpé et son avocat aient le droit d'interroger le commissaire sur l'atteinte à la sécurité dont l'inculpé est accusé.

M. Eglington: Pour ma part, je préférerais que le commissaire procède à une enquête de type judiciaire et que l'affaire soit ensuite traitée devant lui selon la procédure judiciaire normale. Le commissaire ne serait donc pas interrogé mais il ne devrait pas non plus participer à la procédure. Au fait, aux termes de l'article 4c.75 (a) et (b), le commissaire est une des parties en cause, ce qui n'est pas souhaitable à mon avis.

M. Robinson: Est-ce que vous accepteriez des témoignages sous serment?

M. Eglington: Ce serait très difficile, monsieur Robinson de la disposition de la Loi fédérale sur les tribunaux qui permet aux ministres de la Couronne de refuser de communiquer des attestations sous serment en dérogation du droit coutumier, cette mesure ayant été adoptée récemment.

M. Robinson: A mon avis, il faut commencer par une affaire fondée au premier abord, qu'on peut faire de plusieurs façons. On pourrait soit recevoir le témoignage oral du témoin, soit une attestation sous serment; si rien n'est prévu pour un interrogatoire, quelle différence y aurait-il entre un témoignage oral et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cela revient à inculper une personne sans donner les preuves.

M. Robinson: C'est bien cela.

M. Eglington: Ce serait acceptable, monsieur Robinson, à condition que la personne chargée d'instruire l'affaire *prima facie* et d'obtenir des attestations sous serment ne soit pas en cause et n'ait pas à statuer sur l'affaire.

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est quand même pas une affaire Dreyfus car ce pauvre diable avait passé des années en prison pendant que l'on soumettait de faux témoignages aux juges qu'il n'avait jamais vus. C'est une question donc que nous devons examiner avec le plus grand soin. Le conseiller juridique nous a soumis deux cas clairement distincts. Or, nous ne sommes que cinq. Si nous étions sept, nous pourrions au moins adopter des motions. Voulez-vous donc qu'on réserve la question ou bien que

[*Texte*]

wisdom, I am sure, in seven than in five and certainly with seven at least you can pass motions. Would you like to hold the issue out or would you like to continue it until we get to the end of the other two points that were made by counsel? Probably we should continue on with this discussion. All right we will go to points three and four then.

Mr. Eglington: Points three and and four, Mr. Chairman, are simply an attempt on my part to reveal the nakedness of the officer inquired into because I consider that he cannot gain any capital benefit from the provisions of the Federal Court Act either on Section 28 in the nature of an appeal or under Section 18 by nature of a prerogative writ because Section 28 is really inapplicable because the decision is made by the Governor in Council and the decisions of the Governor in Council are excluded from Section 28. Also, it is clear that the Commissioner is only making an administrative inquiry. Under Section 18 I think it is unlikely that a prerogative writ, either a *certiorari* or *mandamus,* or a prohibition—stop the inquiry going forward—would, in fact, lie and, therefore, the procedural rules laid down in these regulations are all the more important. Further, the grievance procedure under the Public Service Staff Relations Act is something which does not appear in the commentary, but which was found subsequently, is specifically excluded from a case of this kind. Section 19 and Section 112 together of the Public Service Staff Relations Act remove this sort of matter altogether from the grievance procedure.

Mr. Robinson: What do you recommend then with regard to what you stated in paragraph number three?

Mr. Eglington: It is not up to me to recommend, it is simply a view that I put that there is no protection under the Federal Court Act.

• 1640

Mr. Robinson: So, what you are saying, really, is that in this situation he is without redress whatsoever and that there would appear to be a lack of fairness and natural justice in these regulations the way they are presently drafted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, they came out of the Prime Minister's office. I am just noting that when you go back to the Supreme Court judgment, and it is the Public Service Security Enquiry Regulations, it says, "His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister."

Mr. Robinson: The observations that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not want to call Margaret in here, but I think that maybe we really do have to get an explanation, and we may have to have a witness on this because . . .

Mr. Robinson: My feeling is that there needs to be some sort of limitation spelled out. This what I think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. Absolutely right. Okay. That takes care of the realm of politics. As everybody knows, Mr. Robinson and I are on opposite sides of the fence. He is a Conservative and I am a Liberal!

SOR/75—199—Public Service Superannuation Regulations. This refers to regulations under the act, and it is printed herewith.

[*Interprétation*]

l'on poursuive jusqu'à ce que l'on ait terminé avec les deux autres questions dont nous a saisis le conseiller juridique? Eh bien, nous allons passer aux points 3 et 4.

M. Eglington: Dans les points 3 et 4, j'ai simplement cherché à faire ressortir la situation de faiblesse dans laquelle se trouve l'agent faisant l'objet d'une enquête, car à mon avis, il ne peut retirer aucun avantage des dispositions de la Loi fédérale sur les tribunaux, soit par un appel aux termes de l'article 28, l'article 28 n'ayant pas d'application, puisque la décision appartient au gouverneur en conseil; lesquelles décisions sont exclues des dispositions de l'article 28. Par ailleurs, il est clair que le commissaire ne fait que procéder à une enquête administrative. Or, aux termes de l'article 18, un mandat a *certiorari* ou un bref de *mandamus* ne pourrait pas empêcher le déroulement de l'enquête, ce qui ne fait que donner plus de poids aux modalités prévues dans ces règlements. D'autre part, la procédure de grief prévue aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, bien que nous ne l'ayons pas mentionnée, est explicitement exclue des affaires de ce genre. En effet, les articles 112 et 19 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique retirent ce genre d'affaires de l'application de la procédure de grief.

M. Robinson: Quelles seraient, dans ce cas, vos recommandations relativement au paragraphe 3?

M. Eglington: Ce n'est pas à moi de faire des recommandations, mais j'ai dit que la Loi fédérale sur les tribunaux n'offre pas de protection en la matière.

M. Robinson: Ce qui revient à dire que l'inculpé n'a aucun recours et que les règlements dans leur forme actuelle sont donc contraires à la justice naturelle.

Le coprésident (M. McCleave): Ils ont été rédigés par le bureau du premier ministre, monsieur Robinson. Ainsi dans son jugement la Cour suprême dit «Son Excellence le gouverneur en conseil, sur recommandation du premier ministre».

M. Robinson: Les remarques selon lesquelles . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je ne voudrais pas faire venir Margaret mais nous devons peut-être obtenir une explication et convoquer un témoin.

M. Robinson: Je crois qu'il faudrait imposer des limites.

Le coprésident (M. McCleave): C'est tout à fait juste. Voilà donc qui règle la question politique. Comme tout le monde le sait M. Robinson et moi sommes des deux côtés de la barrière lui étant conservateur et moi libéral.

[*Text*]

SOR/75-199

PUBLIC SERVICE SUPERANNUATION REGULATIONS

Public Service Superannuation Act
T.B. 735115

May 13, 1975

1. The preamble is defective and not a little confusing to the uninitiated. The authority recited is section 12.1 of the Public Service Superannuation Act, a provision which will not be found in either the Public Service Superannuation Act R.S.C. 1970 c. P-36 or in any of the subsequent amendments to that Act printed in the Supplements to the Revised Statutes or in the annual volumes. The provision will, in fact, be found in section 27(2) of the Government Organization Act 1970, R.S.C. 2nd Supp. c.14. In order that the subject may locate the statutory authority relied upon, the preamble in this instance should read "... pursuant to section 12.1 of the Public Service Superannuation Act, as amended by subsection 27(2) of the Government Organization Act, R.S.C. 2nd Supp. c.14".

2. Section 12.1 of the Act as amended confers explicit power on the Honourable the Treasury Board itself to make regulations, whereas other regulations under the Public Service Superannuation Act are made by the Board acting in the place of the Governor in Council pursuant to section 5 of the Financial Administration Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there any commentary by counsel on this?

Mr. Eglington: Simply that this is probably one of those documents which is printed in the inside and which really is not a statutory instrument.

Mr. Robinson: So what is the remedy?

Mr. Eglington: Amend the act.

Mr. Robinson: Okay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Well, we know where to go. Finally, the last on our hit parade today is:

SOR/75—17—Federal-Provincial Relations. Again we print the commentary.

DESIGNATING FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS OFFICE AS A DEPARTMENT, PRIME MINISTER AS APPROPRIATE MINISTER AND SECRETARY TO THE CABINET FOR FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS AS DEPUTY HEAD

Financial Administration Act

Public Service Employment Act
P.C. 1975-250

May 15, 1975

The word "ministre" in the first line of paragraph (a) of the French text should be rendered as "ministère", the word used in the Financial Administration Act.

[*Interpretation*]

DORS/75-199

RÈGLEMENTS SUR LA PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Loi sur la pension de la Fonction publique.
C.T. 735115

Le 13 mai 1975

1. Le préambule manque de précision et est susceptible de confondre les profanes. L'autorisation citée est l'article 12.1 de la Loi sur la pension de la Fonction publique, disposition qui ne se trouve ni dans la Loi sur la pension de la Fonction publique S.R.C. 1970 c. P-36, ni dans aucun des amendements subséquents à cette loi, imprimés dans les suppléments des Statuts révisés ni dans les tomes annuels. La disposition se trouve en fait à l'article 27(2) de la Loi 1970 sur l'organisation du gouvernement, S.R.C. 2e Supplément c.14. Afin qu'il soit possible de trouver l'autorisation statutaire sur laquelle se fonde le règlement, le préambule devrait se lire comme suit: «... conformément à l'article 12.1 de la Loi sur la pension de la Fonction publique, telle qu'amendée par le paragraphe 27(2) de la Loi sur l'organisation du gouvernement, S.R.C. 2 supp. c.14».

2. L'article 12.1 de la Loi, tel qu'amendé, confère des pouvoirs précis à l'honorable Conseil du Trésor lui-même, en vue de faire des règlements, alors que les autres règlements en vertu de la Loi sur la pension de la Fonction publique sont établis par le Conseil agisant au lieu du gouverneur en conseil, conformément à l'article 5 de la Loi sur l'administration financière.

Le coprésident (M. McCleave): Le conseiller juridique a-t-il quelque chose à dire à ce sujet?

M. Eglington: Simplement qu'il s'afit d'un document qui est imprimé à l'intérieur, qui n'est donc pas à proprement parler un texte réglementaire.

M. Robinson: Que faut-il donc faire?

M. Eglington: Modifier la loi.

M. Robinson: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Donc nous savons quoi faire. Notre dernier point à l'ordre du jour est le suivant:

DOR/75-17 Relations fédérales-provinciales. Nous allons faire imprimer le commentaire, comme d'habitude.

DÉSIGNATION DU BUREAU FÉDÉRAL-PROVINCIAL COMME MINISTÈRE, PREMIER MINISTRE COMME MINISTRE COMPÉTENT ET SECRÉTAIRE DU CABINET AUX RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES COMME SOUS-CHEF.

Loi sur l'administration financière

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
C.P. 1975-250

Le 15 mai 1975

Le terme «ministre» figurant à la première ligne de l'alinéa (a) du texte français devrait être changé par le ministère, terme utilisé dans la Loi sur l'administration financière.

[*Texte*]

The several designations in this Order in Council may not be contained within the words of paragraph 2(d)(i) of the Statutory Instruments Act: "by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body (the Governor in Council) of powers or functions (designating) in relation to a matter to which such instrument relates". If this be the case, the Order in Council is not a statutory instrument.

By contrast a designation of an officer by virtue of the Prerogative would be squarely within the terms of paragraph 2(d)(iv) of the Statutory Instruments Act and would be a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This again is done under the Financial Administration Act—I never realized that we had an act like that at all—and the Public Service Employment Act. So, we print the commentary, and do we have comment by Counsel?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you.

Mr. Robinson: Our dear present Chairman has once again reached the end of our agenda.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I report to the Committee that as a result of the meeting last week, I think the future of Miss Mayrand and Madame Leroux is satisfied to the end of September. It had been my intention to write a letter to the Speakers of both Houses, and I did indicate to Speaker Lapointe of the Senate that I would be doing so, but I got caught up in my daughter's wedding and a few other things, so I will not be able to do that until next week. But in the letter, if the Committee would give me this indulgence, I would like to point out that really all we are trying to do is get a long-range solution to our problems, and that it is perhaps not our prerogative to say what those long-range solutions should be. I think it is our prerogative to have the staff that we want, and I think we have been extraordinarily lucky in having Mr. Eglington, Mlle Mayrand and Madame Leroux.

Mr. Robinson: You can make that observation unanimous, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think so. I think we have been very, very fortunate in that, but the long-range problems are still going to be the problems that have to be dealt with sometime, not by this Committee but I think by the two Speakers in the two Houses, and Miss Mayrand may find somebody sweeping her off her feet and bearing her out to Port Alberni in British Columbia, or something like that. Things like that are going to happen, certainly over a long-range time, although not necessarily Port Alberni, but that has to be dealt with. However, I do not think it has to be dealt with by this Committee. So, if I may have the indulgence, I will promise that next week I will come in with a letter that we will send to the Speakers of both Houses and try to put what has been a burden on this particular Committee in some other direction, because I do not want to go through what I have gone through for the last six months, really. I do not think I would ever want to go through that again, and I am sure Senator Forsey would not or could not. And Mr. Robinson and others, you have to be spared the agony of dealing with these things in the future too.

[*Interprétation*]

Les nombreuses contenues dans ce décret du Conseil peuvent ne pas être comprises dans le libellé de l'alinéa 2(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires: «par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme (gouverneur en conseil) de pouvoirs ou fonctions (désignation) relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte». Si tel est le cas, le décret du Conseil n'est pas un texte réglementaire.

Par contre la désignation d'un agent par voie de prérogative serait carrément comprise dans la portée de l'alinéa 2(d)(iv) de la Loi sur les textes réglementaires et serait un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Ceci relève donc à nouveau de la Loi sur l'administration financière. Je ne savais même pas que nous avions pareille loi. Le conseiller juridique a-t-il quelque chose à dire?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien je vous remercie.

M. Robinson: Nous voilà donc au bout de notre ordre du jour.

Le coprésident (M. McCleave): Je signale au Comité qu'il a été décidé à la réunion de la semaine dernière que les services de M[lle] Mayrand et de M[me] Leroux nous seraient assurés jusqu'à la fin du mois de septembre. J'avais l'intention d'adresser une lettre aux Orateurs des deux Chambres ce dont j'avais informé d'ailleurs le sénateur Lapointe du Sénat; cependant le mariage de ma fille et d'autres occupations m'ont obligé à remettre cette affaire jusqu'à la semaine prochaine. Je dirais donc dans la lettre que notre objectif est de dégager une solution à long terme de nos problèmes, même si ce n'est pas à nous de dire quelles doivent être ces solutions à long terme. Mais nous avons le droit de choisir notre personnel et nous avons eu beaucoup de chance d'avoir eu M. Eglington ainsi que M[lle] Mayrand et M[me] Leroux.

M. Robinson: Nous sommes tous d'accord avec vous, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui n'empêche que les problèmes à long terme vont devoir être résolus non pas par le Comité mais par les Orateurs des deux Chambres. Donc la semaine prochaine j'apporterai le texte de la lettre que nous adresserons aux Orateurs des deux Chambres de façon à ce que nous puissions nous occuper d'autres problèmes. D'ailleurs je ne voudrais pas pour ma part renouveler mon expérience des six derniers mois, pas plus d'ailleurs sans doute que le sénateur Forsey. Je voudrais également épargner aux autres membres du comité d'avoir à se pencher sur ce problème.

[*Text*]

sm

• 1645

But, what I was going to suggest, if anybody can come up with a good idea in the next couple of days, would they please give it to me? When we have to deal with the staff problem in the future, I do not know if the committees of both Houses are really able to do that. I do not think they have ever had to deal with that sort of thing before. But this, to me, is the major thing, and the setting of proper salaries.

Senator Lafond: Both Houses have not been made to realize that this is a brand new type of animal.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right, Senator Lafond, you could not have put it better. It is a brand new type and . . .

Senator Lafond: I attempted to deal with it through the usual channels but it just is not suitable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it does not work. Right. Anyway, I will get something together and I will do the best I can and then I will circulate it among all the members so we will all know what we are trying to deal with.

Mr. Robinson: Maybe it could be done in our report, but could the letter contain a recommendation that both Houses consider this whole question very carefully of Joint Committees of the House and the Senate?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they are going to have to because I think we are more apt to see more of the joint committee system than we are less.

Mr. Robinson: I think so and I would certainly approve of that. I agree with you.

Senator Lafond: Our joint committees are created by rules but this one is created by legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. Not only that, Senator Lafond, but there is one very great thing about this Committee that maybe has escaped everybody's attention up to now: it proves that the two Houses can really work permanently together. I think that is important too.

The Committee is adjourned. Thank you.

[*Interpretation*]

Si vous avez une bonne idée dans les jours qui suivent, veuillez me la communiquer. Je ne sais pas si les comités des deux Chambres sont habilités à régler les questions de personnel, du moins nous n'avons jamais eu à le faire jusqu'à présent. Mais il est essentiel que l'on convienne des salaires.

Le sénateur Lafond: On n'a pas expliqué aux deux Chambres qu'il s'agit d'une situation tout à fait nouvelle.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez tout à fait raison monsieur le sénateur.

Le sénateur Lafond: La procédure normalement utilisée a donné de bons résultats en l'occurrence.

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit je vais rédiger un projet de lettre qui vous sera ensuite communiqué.

M. Robinson: La lettre pourrait peut-être recommander que les deux Chambres examinent attentivement l'ensemble du problème posé par les comités mixtes de la Chambre et du Sénat.

Le coprésident (M. McCleave): C'est indispensable car le nombre de comités mixtes va nécessairement augmenter.

M. Robinson: Je le pense aussi, je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Lafond: Normalement nos comités mixtes sont créés par voie de règlement mais celui-ci a été institué aux termes de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact. Mais il y a encore un élément qui semble avoir échappé à tous, à savoir que les deux Chambres peuvent réellement coopérer de façon permanente, ce qui est très important aussi.

La séance est levée je vous remercie.

Government Publications

Issue No. 30

Thursday, June 5, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 30

Le jeudi 5 juin 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 5, 1975
(31)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:14 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated May 16, 1975 from the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue, Customs and Excise, relating to SOR/72-18, Ports Regulations.

On a memorandum dated May 15, 1975, from the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/73-717, Seeds, Other than Seed Potatoes, Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond further with the Director, Legal Services, Department of Agriculture with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/74-459, Leaded Gasoline Regulations and SOR/75-104, Leaded Gasoline Regulations, amendment,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the Director, Legal Services, Department of the Environment with respect to certain comments and to report to the Committee for its further consideration.

On SOR/74-517, Bluefin Sport Fishery Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Minister of State (*Fisheries*) with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-91, Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment.

On SOR/74-528, Farm Improvement Loans Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the Director, Legal Services, Department of Finance with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/74-551, Home Consumption Drawback Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the Chief, Legislation Division, Customs Operations Branch, Department of National Revenue (*Customs and Excise*) with respect to certain comments on the regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 JUIN 1975
(31)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 14, sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseiller auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n^o^ 1*)

Le Comité examine la lettre en date du 16 mai 1975 du chef de la Division de la législation du ministère du Revenu national, Douanes et accise, portant sur le DORS/72-18—Règlement sur les bureaux de douane.

Mémoire en date du 15 mai 1975 du directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture portant sur le DORS/73-717—Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le directeur des Services juridiques du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires sur le Règlement.

DORS/74-459—Règlement sur l'essence au plomb et le DORS/75-104—Règlement sur l'essence au plomb—Modification,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le directeur des Services juridiques du ministère de l'Environnement concernant certains commentaires et de faire rapport au Comité pour étude ultérieure.

DORS/74-517—Règlement de pêche sportive du thon rouge,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant du ministre d'État (*Pêches*) concernant certains commentaires sur le Règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-91—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification.

DORS/74-528—Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le directeur des Services juridiques du ministère des Finances concernant certains commentaires sur le Règlement.

DORS/74-551—Règlements sur les drawbacks (consommation intérieure),

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le chef de la Division de la législation de la Direction des opérations douanières du ministère du Revenu national (*Douanes et accise*) concernant certains commentaires sur le Règlement.

The Committee considered SOR's/75-38, Canada Mining Regulations; 75-205, Minimum Hourly Wage Order, 1975; 75-214, Laurentian Pilotage Tariff Regulations; 75-215, Dew Line Supply Order, 1975 and SI's/75-32, Schedule A, Public Service Superannuation Act, amendment; 75-33, Designating the Minister of Energy, Mines and Resources to Act as the Minister for purposes of the Act; 75-34. I.O.S. Income Tax Remission Order; 75-35, Titanium Anode Remission Order, amendment; 75-38, Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment; 75-39, Articles for Special Use Regulations, amendment and 75-40, Canned Flounder Order.

Le Comité étudie les DORS/75-38—Règlement régissant l'exploitation minière au Canada, 75-205—Décret de 1975 sur le salaire horaire minimum; 75-214—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides; 75-215—Décret sur l'approvisionnement du réseau avancé de pré-alerte et les TR/75-32—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification; 75-33—Désignation du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à titre de ministre aux fins de la loi; 75-34, Décret de remise d'impôt sur le revenu de l'I.O.S.; 75-35—Décret de remise sur les anodes de Titanium—Modification; 75-38—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification; 75-39—Règlement sur les articles pour usage spécial—Modification et 75-40—Décret sur le filet en conserve.

The Chairman authorized that a document entitled—Instruments Officers—be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix "RSI-12"*)

Le président autorise que le document intitulé—Fonctionnaires chargés des documents officiels—soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*voir Appendice «RSI-12»*).

The Chairman authorized that the letter dated May 16, 1975 from the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue, Customs and Excise, the memorandum dated May 15, 1975 with enclosure, and comments by Counsel to the Committee on SOR's 75-104, 74-528, 74-551 and 75-214 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Le président autorise que la lettre du 16 mai 1975 du chef de la Division de la législation du ministère du Revenu national, Douanes et accises; le mémoire en date du 15 mai 1975 et les documents joints ainsi que les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité sur les DORS/75-104, 74-528, 74-551 et 75-214 soient joints *in extenso* aux procès-verbal et témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Counsel to the Committee answered questions.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

At 12:08 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, June 5, 1975

• 1112

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order please. The first Order of Reference this morning is SOR/72-18 Ports Regulations before the Committee on May 8, 1975, a letter from Mr. F. E. Light to Mr. Eglington which is printed herewith.

May 16, 1975.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,

The Senate,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of May 8, 1975, concerning discrepancies in the French text of SOR/72-18, Ports Regulations.

Steps are being taken to consolidate the Ports Regulations and amendments and at that time the errors you have noted will be corrected.

Thank you for bringing this matter to my attention.

Yours sincerely,

F. E. Light,
Chief,
Legislation Division.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, are you satisfied with the suggestion that the correction be made when the courts regulations are consolidated? And, are you satisfied that nobody, no citizen will suffer hurt because he or she has to await that . . .

Mr. Graham C. Eglington (Counsel to the Committee): I am quite satisfied because the over-all meaning is quite clear in English, and there will be no difficulty.

Mr. Robinson: Do we have any time frame as to when this will be carried out? When you say it is going to be done, is it going to be done within this year or this calendar year or is it going to be done five years from now?

Mr. Eglington: I have started, Mr. Robinson, a register of promises of people who have promised to do things and I have it on a six-month activation. I am telling people now that if I have not heard from them within six months stating that they have done what they have promised they would do that I will be back on their backs about it.

Mr. Robinson: I think what we are concerned about is that, as the Chairman has pointed out, somebody may be prepared to be aggrieved for a period of time but let us not make it indefinite. It is always a nice put-off to say yes, we are going to be amending the rules and regulations and so on, but the whole question is when.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 5 juin 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Notre premier ordre de renvoi ce matin est DORS/72-18, Règlement sur les bureaux de douane, soumis à ce Comité le 8 mai 1975, et nous avons la reproduction d'une lettre de M. F. E. Light adressée à M. Eglington.

Le 16 mai 1975

M. G. C. Eglington
Avocat-conseil

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le Sénat

Monsieur,

Je tiens à vous remercier de votre lettre en date du 8 mai 1975 au sujet des erreurs dans le texte français du DORS/72-18, Règlement sur les bureaux de douane.

Nous prenons actuellement des mesures en vue de refondre ce Règlement ainsi que les amendements, et les erreurs que vous avez signalées seront alors corrigées.

Je vous remercie d'avoir attiré mon attention sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Chef de la Division des lois,
F. E. Light.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, êtes-vous satisfait de la suggestion que ces corrections soient faites lorsque ces règlements sur les bureaux de douane seront refondus? Croyez-vous que personne, qu'aucun citoyen ne souffrira de préjudice ayant dû attendre . . .

M. Graham C. Eglington (conseiller du Comité): Je suis complètement satisfait parce que le sens général est très clair en anglais, et il n'y aura aucune difficulté.

M. Robinson: Y a-t-il une date limite à cet égard? Vous dites que ceci sera fait, mais sera-ce au cours de cette année, de cette année civile, ou dans cinq ans?

M. Eglington: J'ai commencé à dresser, monsieur Robinson, un registre des promesses faites par diverses personnes et je me suis imposé une période de six mois. Je dis aux gens que s'ils n'ont pas communiqué avec moi d'ici six mois, en me laissant savoir qu'ils ont fait ce qu'ils m'avaient promis, que je continuerai de faire pression sur eux.

M. Robinson: Comme l'a souligné le président, il est certain qu'une personne serait prête à faire face à des délais pour une période déterminée, mais on devrait s'assurer que cette période n'est pas indéfinie. C'est très bien de dire: oui, nous allons modifier les règlements, et ainsi de suite, mais il faut savoir quand.

[*Text*]

Mr. Eglington: If it were a regulation by which people's rights were adversely and obviously affected I do not think this sort of answer would be satisfactory but in this instance it is.

• 1115

Mr. Robinson: Could I assume that where we have this kind of situation where an individual's rights could be affected in some way, we would then be much more prompt and much more to the point in asking that they carry out their amendments with some satisfactory answer?

Mr. Eglington: Yes. Perhaps, Mr. Chairman, I could raise the question of consolidation. Mr. Robinson raises it again.

It is your query last week about when the consolidated regulations would be up. I took that matter up discreetly in my own fashion. It would appear that at the moment there are people working with glue pots and scissors. Nobody has actually checked any of the product of their work to see if it is satisfactory or not.

The decision has not yet been taken whether to publish the consolidation in stages or wait until it is completely finished. However, it is obvious that nothing will appear within 12 months, perhaps 18 months or 2 years, but certainly nothing will appear within the next 12 months.

Mr. Robinson: Is it your feeling that all the amended regulations will be produced at once?

Mr. Eglington: I have no idea. This sort of consolidation that Mr. Light is talking about is simply one they would do themselves and would publish in the *Canada Gazette* in the ordinary way. But the over-all consolidation—it apparently has not even been decided whether to put it out in a loose-leaf fashion or bound.

Mr. Robinson: I think it would certainly be appropriate to request that as volumes of regulations are printed, we should get them at that time and not wait until the whole job is done.

Mr. Eglington: The Committee may wish to make representations about that to the Department of Justice, but a decision will be taken as to whether to publish a consolidation like the statutes or whether to publish them one volume this year and the next volume two years later or whatever.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But the report containing Mr. Robinson's suggestions does go to somebody in the Department of Justice. Presumably that person will pass the idea along when they hold their regular meetings over there.

Mr. Eglington: If the Committee wants to put that point of view explicitly, I could write . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you do that for us? I think Mr. Robinson has a good point.

Mr. Robinson: We are obviously going to be affected by it. As the Chairman said last week, are we going to get a 30-foot shelf of books coming all at once? It would be chaos.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Si du fait de ce règlement les droits d'une personne étaient manifestement lésés je ne crois pas que ce genre de réponse serait satisfaisante, mais dans ce cas, elle l'est.

M. Robinson: Puis-je me permettre de croire que lorsqu'on fait face à ce genre de situation où les droits d'un individu sont touchés d'une façon ou d'une autre, il serait mieux de demander qu'on fasse ces modifications et apporte une réponse satisfaisante?

M. Eglington: Oui. Peut-être, monsieur le président, pourrais-je soulever cette question de refonte. M. Robinson l'a déjà soulevée.

Vous avez demandé la semaine dernière quand cette refonte du règlement se fera. J'ai discuté de cette question avec diplomatie, à ma manière. Il semble qu'à l'heure actuelle les gens de ce ministère font beaucoup de collage. Personne n'a vérifié les résultats de ce travail afin de voir s'il est satisfaisant ou non.

On n'a pas encore pris de décision à savoir si le règlement refondu sera publié par étapes ou si on attendra que le travail soit fini. Néanmoins, il me semble évident qu'il n'y aura rien de publié d'ici douze mois, peut-être d'ici dix-huit mois, ou même deux ans, mais assurément, rien ne sera publié avant au moins douze mois.

M. Robinson: Croyez-vous que ces règlements modifiés seront publiés tout à la fois?

M. Eglington: Je n'en ai aucune idée. La refonte mentionnée par M. Light sera faite par son personnel et sera publiée dans la *Gazette du Canada* comme d'habitude. Toutefois, par rapport à la refonte globale, on n'a même pas décidé si ces règlements seront publiés sous forme de livre relié ou seulement sous forme d'album à feuilles mobiles.

M. Robinson: Je crois qu'il serait raisonnable de demander de recevoir les tomes des règlements au fur et à mesure de leur impression, pour n'être pas obligés d'attendre jusqu'à ce que le travail soit fini.

M. Eglington: Le Comité aimerait peut-être faire cette demande au ministère de la Justice, mais on prendra bientôt une décision afin de voir si on imprimera ces règlements refondus de même façon que les statuts, ou d'imprimer les tomes séparément, un cette année, le prochain dans deux ans, par exemple.

Le coprésident (M. McCleave): Le rapport dans lequel figurent les remarques de M. Robinson est envoyé à quelqu'un au sein du ministère de la Justice. Il me semble que cette personne communiquera l'idée aux responsables lors d'une réunion régulière.

M. Eglington: Si le Comité désire exprimer cette opinion d'une façon plus précise, je pourrais écrire . . .

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous le faire, s'il vous plaît? Je crois que les remarques de M. Robinson sont très bonnes.

M. Robinson: Ceci aura, évidemment, des conséquences pour ce Comité. Comme l'a dit le président la semaine dernière, allons-nous recevoir tout à la fois une quantité de livres pouvant occuper trente pieds de rayonnage? Cela serait un vrai chaos.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Thank you. If everybody is satisfied with this point concerning the court's regulations, we will turn to SOR/73-717, Seeds Other Than Seed Potatoes, Regulations.

This is a throw-back to November 28 last year, and we have a fine semantic point. There is printed here with the English and French memoranda, and also Mr. Fortin's point to Mr. Hughes. But I do not think we have to produce the *dictionnaire Robert*.

May 15, 1975

BRIEF: Standing Joint Committee of the House and of the Senate on Statutory Instruments

SUBJECT: Seeds Act, Regulations, Amendment SOR/73-717, November 28th, 1974 remarks, Page 6.22 of the report, Use of the words "Cultivar" and "Individu"

According to the Department of Agriculture's officers, the word "Cultivar" is now commonly used in Europe and by Canadian experts, and it will very soon be of common use.

I also send you herewith the comments made by Mr. D. Fortin, Chief of the Division of Translation of the Department of Agriculture, on the two expressions mentioned, and a copy of the documents on which he bases his opinion.

I hope that this will be to your entire satisfaction.

R. Roger

Translation Service
Ottawa
April 24, 1975

MEMORANDUM TO:

C. P. Hughes
Legal Counsel

FROM:

D. Fortin
Chief Translator

RE:

Seeds Act—Regulations other than Seed Potato Regulations

Here are a few comments concerning your memo of April 8, 1975.

1. Section 3(6) line 6, French text: "Ensemble d'individus cultivés." The translation is accurate and only proper terms are used. Moreover terms used in official international definitions have been used in this translation. Please look at the definition of "individu" in the Dictionnaire Robert (Encl. 1), which shows that the first meaning of "individu" is not a person or a human being. See also enclosure 1a. Furthermore, the expression which is criticized is the one used by the International Commission for the Nomenclature of Cultivated Plants in the International Code of Nomenclature for Cultivated Plants (Encl. 2 and 3).

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Merci. Si tout le monde est satisfait quant à cette question du règlement sur les bureaux de douane, passons maintenant à DORS/73-717, Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence.

Ceci nous ramène au 28 novembre de l'année passée, et il s'agit d'une question de sémantique. Nous avons la reproduction ici des versions anglaise et française du premier mémoire, et aussi du mémoire de M. Fortin à M. Hughes. Toutefois, je ne crois pas qu'on soit obligé de reproduire le dictionnaire Robert.

Le 15 mai 1975

MÉMOIRE: Comité permanent conjoint de la Chambre et du Sénat sur les textes réglementaires

SUJET: Loi sur les semences—Règlement—Amendement SOR73-717—Observations du 28 novembre 1974—page 6.22 du rapport—Utilisation des termes «Cultivar» et «Individu»

Les officiers du Ministère de l'Agriculture sont d'opinion que le terme «Cultivar» est maintenant couramment utilisé en Europe et par les spécialistes au Canada et qu'il deviendra très bientôt d'usage commun.

De plus, je vous fais parvenir ci-inclus les commentaires de monsieur D. Fortin, chef traducteur à la division de la Traduction au Ministère de l'Agriculture sur les deux expressions plus haut mentionnées ainsi que copie des documents sur lequel il se base pour appuyer son opinion.

Espérant que le tout est à votre entière satisfaction.

R.R.

Service de traduction
Ottawa
Le 24 avril 1975

MÉMOIRE A:

C. P. Hughes
Avocat-conseil

DE:

D. Fortin
Chef, service de traduction

OBJET:

Loi relative aux semences—Règlement sur les semences sauf les pommes de terre de semence

Voici quelques commentaires au sujet de votre mémoire en date du 8 avril 1975.

1. Au paragraphe 3(6), à la sixième ligne du texte français: «Ensemble d'individus cultivés». La traduction est fidèle et les mots exacts sont utilisés; il s'agit, notamment de ceux qu'on retrouve dans les définitions internationales officielles. Veuillez regarder la définition du mot «individu» dans le dictionnaire Robert (voir document ci-joint 1): le premier sens d'individu n'est pas une personne ou un :Être humain. Voir aussi le document ci-joint 1a. De plus, l'expression critiquée est celle qu'utilise la Commission internationale pour la nomenclature des plantes cultivées dans le code international de la nomenclature des plantes cultivées (voir documents ci-joints 2 et 3).

[*Text*]

2. "Cultivar". The use of this term has, of course, to be discussed with the author of the English text, as English is the starting language in this case. In French, the same term is used (Encl. 1a and 2). (Cultivar appears in the Webster Third New International Dictionary and the Random House Dictionary).

D. Fortin

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you satisfied with all that, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: I think Mr. Eglington wants to make a point.

Mr. Robinson: Maybe Miss Mayrand could explain what we are talking about. What does it mean, anyway?

Mr. Eglington: The point was that a phrase was used in French which on the surface appeared to bear a different meaning than the phrase used in English. The response that has been received shows that that is not the case, because the French phrase is accepted in international usage under International UNESCO Code as having the same meaning as the English. Therefore, that point is solved.

The second point that was involved was the use of the word "cultivar" instead of the word "variety" and an intent to define it. It transpires that the word "cultivar" is a new piece of international jargon which is going to be used, apparently in all languages, Russian, English, French, Spanish, German, the whole lot, to describe what in English was "variety", in French was *variété* and whatever it was in all the other languages. It has been given a meaning in the same UNESCO Code, and that is what was enacted in this regulation. Mr. Fortin refers to the fact that it appears in *Webster's Third New International Dictionary* and *The Random House Dictionary*. Well, I am not terribly impressed with what appears in dictionaries from south of the border. The question really for the Committee to decide is whether it is satisfied that words should be used in regulations which are part of a new and apparently accepted international jargon which are not readily known and understood in English by the ordinary public. Now it may well be that the word "cultivar" is known to all the biologists and scientists, but is it known to the public? And that is a question for the Committee to decide really.

• 1120

Mr. Robinson: I note it is indicated that it is in the *Webster's Third New International Dictionary* and *The Random House Dictionary*. What about the *Oxford Dictionary*?

Mr. Eglington: It appears in the latest supplement—I noted this in the original comment—to the *Oxford Dictionary*, but it does not bare the technical meanings that is given to it in the regulations. In the *Oxford Dictionary* it is defined as: to indicate a variation that has arisen as a result of cultivation. That is the 1970 meaning. Whereas in the international UNESCO code and in the regulations it is given a very precise meaning. This is the international jargon that has been adopted. It simply is a matter for the Committee to decide whether they are happy to have that sort of word appearing in regulations, or whether . . .

[*Interpretation*]

2. «Cultivar». L'utilisation de ce mot doit certainement être discutée avec l'auteur du texte anglais, puisque dans le présent cas l'anglais est la langue de départ. En français, le même mot est utilisé (voir documents ci-joints 1a et 2). (Cultivar se trouve dans le *Webster Third New International Dictionary* et dans le *Random House Dictionary*).

D. Fortin

Le co-président: Êtes-vous satisfaite, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: M. Eglington veut ajouter quelque chose, je crois.

M. Robinson: M^lle^ Mayrand pourrait peut-être expliquer ce dont nous parlons, ce que cela signifie.

M. Eglington: L'expression utilisée en français semblait donner un autre sens que l'anglais. La réponse obtenue indique que l'expression française employée est acceptée sur le plan international et figure dans le Code international de l'Unesco. Voilà un point de réglé.

Deuxièmement, il était question de l'emploi du mot «cultivar» plutôt que du mot «variété» et de sa définition. Le mot «cultivar» est une nouvelle pièce de jargon international et sera employé dans toutes les langues; russe, anglais, français, espagnol, allemand, etc. Le même Code de l'UNESCO lui attribue son sens, sens qu'adopte ce règlement. M. Fortin indique que ce mot se trouve dans le *Webster Third New International Dictionary* et dans le *Random House Dictionary*. Je ne veux pas dire que je fasse tellement cas de ce que l'on trouve dans les dictionnaires de nos voisins du Sud. En fait, la question est de savoir si le Comité accepte que les règlements soient rédigés dans un jargon nouveau, et apparemment internationalement accepté, qui n'est pas forcément à la portée du grand public. Il est bien possible que le mot «cultivar» soit connu de tous les biologistes et scientifiques, mais est-il connu du public? Et c'est en fait ce qui intéresse le Comité.

M. Robinson: Je remarque s'il semble figurer au *Webster Third New International Dictionary* et au *Random House Dictionary*. Est-il également dans le *Oxford Dictionary*?

M. Eglington: Oui, dans le dernier supplément, mais on ne lui donne pas les significations techniques qu'on lui attribue dans les règlements. Dans le *Oxford Dictionary*, il s'agit d'indiquer une variété obtenue par la culture. Cette définition date de 1970. Par contre, dans le code international de l'UNESCO et dans le règlement, on donne à ce mot un sens beaucoup plus précis. C'est le jargon international qui a été adopté. Le Comité doit donc simplement décider s'il souhaite voir ce genre de mot dans le règlement, ou si . . .

[*Texte*]

Mr. Robinson: So at the moment . . .

Mr. Eglington: . . . the department should draft in a fashion that . . .

Mr. Robinson: . . . when the word "cultivar" is used we do not know whether it is being used in the dictionary definition that we would normally use it or whether it is given the world organization meaning.

Mr. Eglington: It is difficult, Mr. Robinson, because, as it is set out here, it is used in the definition of the word "variety" which the word "cultivar" is meant to replace, and it reads in the regulations "variety" has the same meaning as "cultivar" and denotes an assemblage of cultivated individual plants, including hybrids, and satisfies certain conditions. And the point that was originally taken was that the word "cultivar" simply means having arisen as a result of cultivation, and it did not add anything to the definition. But "cultivar" does have this technical meaning that is reproduced in this international code. But the ordinary subject who picked this up would not have a clue what "cultivar" meant, and if he went to the *Oxford Dictionary* he would get a very very generalized meaning, which would not help him at all.

Mr. Robinson: Why do we not ask what definition they are giving the word when they are using it in this statute?

Mr. Eglington: They are giving it this highly technical meaning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we have the definition but the fact is that with the *Oxford Dictionary* it has to be a pretty good word and be around for about 25 years before it makes the *Oxford Dictionary*. Is that not correct?

Mr. Eglington: That is correct. And the whole thing it boils down to really—in a sense it is a very simple point—is whether the Committee is happy to see words which apparently have an internationally accepted usage in technical circles used in regulations, or does the Committee want regulation-making authorities necessarily to draft in a fashion that everybody will understand and not just the technical people. And that is why it is a policy decision.

Mr. Robinson: I think we want the ordinary person to understand as much as possible what is meant by this act when he reads it. But having said that, I can see where some jargon may be necessary and maybe in due course the word will become sort of common knowledge, or we might take judicial notice of its meaning, whatever it may be. I suppose in the statute here, if they have given the meaning of the word "cultivar", that should be sufficient.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: Well that is it, exactly, as long as the word used, be it jargon or not, is defined in the regulation itself, and there is a definition, I see no objection to our regulations being used as a vehicle to spread the use of the new word—as long as the definition is in the regulation.

Mr. Robinson: Then we could probably say, for our own notes, that in the situation where a new word is being used there should be a definition.

Mr. Eglington: I think in this instance it is quite satisfactory because the word "variety" is being defined that way. The UNESCO code says that "cultivar" is equivalent to "variety", various other words in other languages, and in this instance, since "cultivar" is defined in the regulation, then that would be acceptable. I do not think it would

[*Interprétation*]

M. Robinson: Donc, pour le moment . . .

M. Eglington: . . . le ministère devrait le rédiger de sorte que . . .

M. Robinson: . . . quand on trouve le mot «cultivar», on ne sait pas s'il s'agit de la définition du dictionnaire ou si c'est celle de l'organisme international.

M. Eglington: C'est en effet difficile, monsieur Robinson, car ici ce terme est utilisé suivant la définition du mot «variété», que «cultivar» doit remplacer, et, d'après le règlement «variété» a le même sens que «cultivar» et dénote un ensemble d'individus cultivés, notamment d'hybrides, et qui se distinguent par un certain nombre de caractères. Notre objection était à l'origine que le terme «cultivar» voulait simplement dire qu'il s'agissait d'une variété cultivée et que ça n'ajoutait donc rien à la définition. Mais le Code international a lui adopté ce sens technique de «cultivar». Toutefois, pour le commun des mortels qui veut se reporter à l'*Oxford Dictionary*, le sens de ce mot reste extrêmement vague.

M. Robinson: Pourquoi ne demandons-nous pas que soit précisée la définition du mot lorsqu'il est utilisé dans un règlement?

M. Eglington: Le ministère lui donne ce sens hautement technique.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous avons en effet la définition, mais il faut reconnaître qu'avec le *Oxford Dictionary*, il faut qu'un mot soit utilisé environ 25 ans avant qu'il y figure. N'est-ce pas?

M. Eglington: En effet. Et toute la question est en fait tout simplement de savoir si le Comité accepte que des termes qui semblent être reconnus internationalement dans les cercles techniques soient utilisés dans les règlements, ou s'il préfère que ceux-ci soient rédigés de façon à ce que tout le monde puisse les comprendre et pas simplement les spécialistes. C'est pourquoi il s'agit ici plutôt de se mettre d'accord sur un principe.

M. Robinson: Je pense que nous voulons en effet que le grand public comprenne le plus facilement possible la loi. Mais ceci dit, je comprends qu'il soit parfois nécessaire d'utiliser un jargon spécialisé avant qu'il ne devienne généralement connu. Je suppose que dans le cas qui nous occupe, si la définition du mot «cultivar» est donnée, cela devrait suffire.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Si la définition du terme utilisé, jargon ou non, est donnée dans le règlement lui-même, je ne vois aucune objection à ce que nos règlements puissent servir à répandre l'utilisation d'un mot nouveau.

M. Robinson: Nous pourrions donc peut-être décider que lorsqu'un nouveau mot est utilisé, il doit être accompagné d'une définition.

M. Eglington: Je crois d'ailleurs que dans ce cas, c'est tout à fait suffisant car le mot «variété» est défini de la sorte. Le Code de l'UNESCO explique que «cultivar» est un équivalent de «variété», et de divers autres termes dans d'autres langues. Et puisque «cultivar» est défini dans le règlement, on devrait pouvoir l'accepter. Par contre, s'ils se

[*Text*]

be acceptable if they just said "variety means cultivar" and left it at that, because nobody would know what it meant.

• 1125

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If a person were faced with a word like this and did not know what it meant, somebody who was affected by it, would not the test really be whether he could go somewhere rather easily, perhaps to the department concerned, and get some kind of definition of it?

Mr. Eglington: I suppose so. One other test would be whether he could gain the meaning from the regulation. In this instance he can.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He can from the regulation. So that we have a theoretical problem rather than a practical one dealing with— Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I just wanted to say that the person could not find out the meaning from the French.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They could not find it in the French?

Miss Mayrand: No, even if Mr. Fortin is right in saying that it is an expression or a definition of "cultivar" that is used by *La Commission internationale pour la nomenclature des plantes cultivées*. That is very well, but since in French individus cultivés is not talking about plants, there is no way you can find out that there is a mention of plants. Mr. Fortin tried to tell me that the primary definition in *le dictionnaire Robert* . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right, we have that before us.

Miss Mayrand: . . . does not mention human beings. It does not mention human beings, I agree, but it does not mention plants either. It is a very general term. Mr. Fortin explains it by saying that in *le dictionnaire Robert* the first meaning of individu is not a person or a human being.

That is all very well, but the *le dictionnaire Robert* does not function on the importance of the usage of a word; it functions on an etymological or historical plan. So the fact that Robert mentions individu generally first of all does not mean that in the common usage of the language you do not refer to human beings when you talk about individu, which is very confusing. On the other hand, I understand Mr. Fortin to have used his definition as supposedly accepted internationally. For the citizen, however, who is trying to find out what it means, there is no way to know that they are talking about plants, except from the context of the regulation, of course.

Mr. Robinson: What definition is this word individu given?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The definition of individu and the . . .

Miss Mayrand: They do not define individu.

Mr. Robinson: But I would think that you could certainly make that observation. There should be some definition. I thought it applied to individuals and then it said it does not apply to people.

[*Interpretation*]

contentaient de dire «variété signifie cultivar» sans rien ajouter, ce ne serait pas suffisant car personne ne saurait ce que cela veut dire.

Le coprésident (M. McCleave): Si quelqu'un tombait sur un mot comme cela et ne savait pas ce qu'il voulait dire, pourrait-il en fait aller facilement se renseigner quelque part, peut-être au ministère concerné, pour en obtenir la définition?

M. Eglington: Je pense que oui. On peut également se demander s'il pourrait comprendre le sens du mot d'après le reste du règlement. Dans le cas présent, c'est certain.

Le coprésident (M. McCleave): C'est possible. Il s'agit donc pour nous d'un problème théorique plus que pratique . . . Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Je voulais simplement dire qu'en lisant le français, ce n'est pas aussi évident.

Le coprésident (M. McCleave): On ne peut comprendre le sens du mot d'après le texte français?

Mlle Mayrand: Non, même si M. Fortin a raison de dire que c'est une expression ou une définition de «cultivar» utilisée par la Commission internationale pour la nomenclature des plantes cultivées. Très bien, mais puisqu'en français, «individu cultivé» ne précise pas qu'il s'agit de plantes, il est impossible de comprendre qu'il est question de végétaux. M. Fortin a essayé de me dire que la première définition du dictionnaire Robert . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous l'avons ici.

Mlle Mayrand: . . . ne précisait pas qu'il s'agissait d'êtres humains. Il n'est pas question d'êtres humains, d'accord, mais il n'est pas non plus question de végétaux. Le terme est très général. M. Fortin explique que dans le dictionnaire Robert, le premier sens d'individu n'est pas «personne» ou «être humain».

Tout cela est très joli, mais le dictionnaire Robert ne tient pas compte du degré d'utilisation des termes mais se place plutôt au niveau étymologique ou historique. Ainsi, le fait que le Robert donne d'abord aux terme «individu» un sens général, ne veut pas dire que lorsqu'on utilise communément ce terme, on ne pense pas automatiquement à un être humain. D'un autre côté, je comprends que M. Fortin ait utilisé cette définition, qui semble acceptée internationalement. Toutefois, pour le citoyen qui essaie de comprendre, il lui est impossible de savoir qu'il s'agit de végétaux, sinon dans le contexte du règlement, bien sûr.

M. Robinson: Quelle définition donne-t-on pour ce terme «individu»?

Le coprésident (M. McCleave): La définition de «individu» et le . . .

Mlle Mayrand: Le mot «individu» n'est pas défini.

M. Robinson: Je pense donc qu'on pourrait attirer leur attention là-dessus. Il faut que la définition soit donnée. Je pensais que lorsqu'il était question d'individu, on précisait qu'il ne s'agissait pas de personnes.

[*Texte*]

Miss Mayrand: Yes, but let us say that individu means unity . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, a unité distincte.

Miss Mayrand: And as Mr. Eglington pointed out, this regulation is about plants. It talks about plants, but as a definition I think you want to take it out of the context.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are beginning to sound, I am sure, like a group of medieval philosophers, but that is part of the role too that we visit on ourselves. Can you see that a Quebec farmer, for example, would be hurt by the fact that this regulation comes out and he or she is faced with something that is not readily understandable?

Miss Mayrand: It is difficult to tell from that what it is talking about—potatoes and seeds.

Senator Lafond: I would be inclined to say no. As a faithful follower of agricultural programs on French radio and French television, I can say that the word has been used quite generally in the last couple of years.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I see. Does it meet all the minutiae that we have been dealing with this morning, Senator? All right. Well, I guess we will get out of that by going on to something else.

Mr. Robinson: Could we not at least suggest that there be a definition in the statute for the word?

• 1130

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Robinson, the easiest way—and I do not know if this is acceptable either to the Committee or to the ministry—is to say openly in the regulation that the word "cultivar" is given the meaning ascribed to it in the international code of . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think you have the exact answer, and presumably you will draw this to the attention of the regulatory-making apparatus over there, would you? Thank you.

All right. We turn, then, to Leaded Gasoline Regulations: SOR/74-459 and SOR/75-104. The commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-104

LEADED GASOLINE REGULATIONS, amendment

Clean Air Act
P.C. 1975-365

May 23, 1975

Explanatory Note

Sections 22 and 23 of the Clean Air Act, 1971, 19-20-21 Eliz. II cap. 47, read as follow:

"22. No person shall produce for use or sale in Canada or import into Canada any fuel that contains any element or additive in a concentration that exceeds a concentration prescribed with respect to that element or additive in relation to such fuel for the purposes of this section.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Oui, mais considérons que «individu» signifie unité . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, une «unité distincte».

Mlle Mayrand: Et comme l'a fait remarquer M. Eglington, ce règlement porte sur les plantes, d'accord, mais je pense qu'il faut pouvoir sortir une définition du contexte.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que là nous nous transformons en philosophes du Moyen Âge, mais c'est peut-être un peu notre rôle. Pensez-vous, par exemple, qu'un agriculteur québécois pourrait souffrir du fait qu'il risque de ne pas facilement comprendre ce règlement?

Mlle Mayrand: C'est difficile à dire, car il est question de . . pommes de terre et semences.

Le sénateur Lafond: Je dirais qu'il ne risque pas d'en souffrir. Je suis régulièrement les émissions agricoles en français à la radio et à la télévision et je puis dire que ce terme est assez généralement utilisé depuis un ou deux ans.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, très bien. Englobe-t-il tous les détails dont nous avons parlé ce matin, sénateur? Parfait. Je crois donc que nous allons pouvoir passer à quelque chose d'autre.

M. Robinson: Ne pourrions-nous pas tout de même suggérer que l'on inclue dans le règlement une définition du mot?

M. Eglington: La façon la plus simple peut-être, monsieur Robinson, mais je ne sais pas si le Comité ou le ministère l'accepteraient, serait de dire ouvertement dans le règlement que le mot «cultivar» a la signification que lui donne le Code international . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je pense que vous avez la bonne réponse et vous pourriez peut-être porter ceci à l'attention de ceux qui font les règlements au ministère, n'est-ce pas? Je vous remercie.

Très bien, nous passons maintenant au règlement concernant l'essence au plomb: DORS/74-459 et DORS/75-104. Nous vous donnons ci-après les commentaires du conseiller.

DORS/75-104

RÈGLEMENT SUR L'ESSENCE AU PLOMB—Modification

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique
C.P. 1975-365

Le 23 mai 1975

Note explicative

Les articles 22 et 23 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, 1971, 19-20-21 Eliz. II, chap. 47, se lisent comme suit:

«22. Nul ne doit produire pour l'utilisation ou la vente au Canada, ni importer au Canada, un combustible qui contient un élément ou un additif en une concentration qui dépasse une concentration prescrite pour cet élément ou cet additif relativement à ce combustible aux fins du présent article.

[*Text*]

23. The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing for the purposes of section 22, with respect to any fuel the maximum concentration therein of any element thereof or of any additive thereto that, in his opinion, if present in a greater concentration than that prescribed would result in a significant contribution to air pollution on the combustion of the fuel under ordinary circumstances—"

By the Leaded Gasoline Regulations (SOR/74-459) the fuel prescribed was gasoline and the element or additive the maximum concentration of which was prescribed was lead. (3.5 grams per imperial gallon)

By the present amending regulation "gasoline produced in Canada or imported into Canada for use in aircraft" is excluded from the prescription of fuel to which the maximum lead concentration requirement applies.

It may be thought, at first blush, that the Governor in Council has no power pursuant to sections 22 and 23 of the Act to exclude a particular type of gasoline from the prescription as to lead content. The Governor in Council was, in July 1974, of the opinion that a concentration of lead greater than 3.5 grams per imperial gallon of aviation gasoline would result in a significant contribution to air pollution, wherefore the maximum level was prescribed. Now, for reasons of policy, and despite the opinion of July 1974, aviation gasoline is excluded from prescription.

The amendment that has been made is, however, in law unobjectionable. Sections 22 and 23 are cast in terms of "any fuel" clearly allowing a differentiation between all or any types of fuel, of which one type is aviation fuel. The Governor in Council is not bound to prescribe any fuel and the maximum level of any additive or element in that fuel. He may do so, but he may decline to do so even if it is his opinion that, if the additive or element is present in a greater concentration than that prescribed, there would be a significant contribution to air pollution. Consequently, it would have been quite proper to have prescribed in July 1974 a maximum concentration of lead in all gasoline save that used for aviation, the result now achieved by amendment. At general law, then, the prescription contained in SOR/74-459 can be amended to exclude aviation fuel. Further, section 26(4) of the Interpretation Act declares a power wide enough to amend or revoke any prescription made pursuant to section 23 of the Clean Air Act.

"26 . . .

(4) Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The neat point appears to be that a question as to whether this authority does exist or not and, in the opinion of counsel it does exist: am I correct on that? Yes? All right.

Does anybody have any points arising out of this? Mr. Robinson.

[*Interpretation*]

23. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(*a*) prescrivant aux fins de l'article 22, pour tout combustible, la concentration maximale de tout élément de ce combustible ou additif à ce combustible qui, s'il s'y trouvait en une concentration plus grande que celle qui est prescrite, contribuerait, à son avis, d'une façon importante à la pollution atmosphérique lors de la combustion du combustible dans des conditions normales . . .»

Le combustible prescrit par le Règlement sur l'essence au plomb (DORS/74-459) était l'essence, et l'élément ou l'additif dont on prescrivait la concentration maximale était le plomb. (3.5 grammes par gallon impérial).

Par le présent modificatif, «l'essence produite ou importée au Canada pour utilisation dans les aéronefs» est exclue des essences pour lesquelles on prescrit une concentration maximale de plomb.

De prime abord, on peut penser que le gouverneur en conseil, étant donné les articles 22 et 23 de la loi, n'a pas le pouvoir de soustraire au Règlement sur la teneur en plomb, un certain type d'essence. En juillet 1974, le gouverneur en conseil était d'avis qu'une concentration de plomb supérieure à 3.5 grammes par gallon impérial d'essence d'avion contribuait grandement à la pollution atmosphérique. C'est pourquoi on a prescrit un taux maximal. Maintenant, pour des raisons de politique, et malgré l'avis émis en juillet 1974, l'essence d'avion est exclue du règlement.

Toutefois, la modification apportée est, juridiquement parlant, irréfutable. Les articles 22 et 23 parlent de «tout combustible» prévoyant clairement une différence entre les divers types d'essence, un de ceux-là étant l'essence d'avion. Le gouverneur en conseil n'est pas tenu de prescrire tout combustible et la proportion maximale d'un additif ou d'un élément de ce combustible. Il peut le faire, mais il peut refuser de le faire même si, à son avis, une concentration d'additif ou d'élément plus grande que celle prescrite contribuerait grandement à la pollution atmosphérique. Par conséquent, il aurait été tout à fait justifié de prescrire, en juillet 1974, une concentration maximale de plomb dans tout combustible sauf dans celui servant aux aéronefs, ce qui est précisément le but de cette modification. En général, la prescription que contient le Règlement DORS/74-459 peut être modifié de façon à exclure l'essence pour aéronef. En outre, l'article 26(4) de la Loi d'interprétation accorde un pouvoir suffisamment étendu pour modifier ou révoquer toute prescription faite conformément à l'article 23 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

«26 . . .

(4) Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentements et conditions, s'il en est.»

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il s'agit de savoir si l'autorité existe ou non et si, de l'avis du conseiller, elle existe. Est-ce que c'est bien cela? Oui? Très bien.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Monsieur Robinson.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, was there any reason why the concentration amount was excluded?

Mr. Eglington: It is merely a guess, Mr. Robinson, but I assume it has something to do with the cost of the extra consumption of gasoline that pollution controls normally carry with them. But that, I suspect, is getting into the area of policy decisions.

Mr. Robinson: Well, do we know how much lead there is in aviation gasoline?

Mr. Eglington: Before, it was restricted to 3.5 grams per gallon; now, presumably, it can be unlimited.

Mr. Robinson: You mean, aircraft gosoline was restricted to 3.5 grams as well but we do not know whether that is the case now. In other words, when we see these big jets taking off with all that pollution behind them, it is because they have too much lead in the gasoline. Is that it?

Mr. Eglington: I am not a scientist. I would not know.

Mr. Robinson: I would be interested in knowing—and perhaps they could tell us—what emission of lead or what concentration of lead in allowed in aircraft gasoline.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could that be found out? I think Mr. Robinson has a valid point.

Mr. Eglington: The legal answer at the moment is that any concentration would be permitted.

Mr. Robinson: Yes, I understand that, but . . .

Mr. Eglington: But just what concentration exists, I do not know.

Mr. Robinson: For some strange reason, it seems to me, aviation gasoline was not included; and if it was not included, I would wonder whether this was an oversight or whether there was some specific reason. Perhaps they cannot comply with this kind of regulation. Everybody else is supposed to comply except the aircraft business.

Mr. Eglington: I can easily inquire as to the reason for it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good; and then we will have an answer to Mr. Robinson's very sensible question.

Mr. Robinson: There is one other thing I wanted to mention, Mr. Chairman. On page two of the notes here, you have made a recommendation of sorts and I am wondering: should we not consider this more carefully. You say: "At general law, then, the prescription contained in SOR/74-459 can be amended to exclude aviation fuel". So that if, in fact, aviation fuel is to be excluded, then there should be an amendment to that effect. That is what you recommend.

Mr. Eglington: Well, that is what the present regulation is: it amends the old one to exclude aviation fuel. The original regulation just said "all gasoline"; and the amendment says that that is not to cover aviation gasoline.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, pour quelle raison le montant de concentration a-t-il été exclu?

M. Eglington: Ce n'est qu'une supposition, monsieur Robinson, mais ce peut être à cause du coût de la consommation additionnelle d'essence qui résulte des contrôles de pollution. Mais ce serait nous engager dans des questions de politique.

M. Robinson: Savons-nous combien de plomb il y a dans l'essence d'avion?

M. Eglington: Auparavant, le plomb était limité à 3.5 grammes par gallon; je suppose que maintenant c'est illimité.

M. Robinson: Vous voulez dire que l'essence d'avion ne devait contenir que 3.5 grammes de plomb, mais que, maintenant, nous ne savons plus si c'est le cas. Autrement dit, lorsque nous voyons ces gros avions à réaction prendre leur vol, laissant derrière eux des traînées de pollution, ça pourrait être à cause de la forte teneur en plomb dans l'essence?

M. Eglington: Je ne suis pas un chercheur, je ne saurais dire.

M. Robinson: J'aimerais bien savoir, on pourrait peut-être nous le dire, quelle teneur de plomb est permise dans l'essence d'avion?

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que c'est possible de le savoir? Je pense que M. Robinson soulève un point intéressant.

M. Eglington: La réponse juridique à ce moment-ci, c'est que toute concentration serait permise.

M. Robinson: Oui, je comprends bien, mais . . .

M. Eglington: Quelle concentration il y a actuellement dans l'essence, je ne sais pas.

M. Robinson: Cela me semble assez étrange que l'essence d'avion ne soit pas comprise; si elle ne l'est pas, je me demande si c'est à la suite d'un oubli ou pour une raison bien précise. On ne peut peut-être pas se conformer à ce genre de règlement. Tout le monde doit s'y conformer sauf le monde de l'aviation.

M. Eglington: Je peux essayer d'en connaître les raisons.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous pourrons donc répondre à la question très sensée qu'a posée M. Robinson.

M. Robinson: Il y a autre chose que je voulais mentionner, monsieur le président. A la page 2 des notes, je relève une recommandation et je me demande si on ne devait pas l'étudier soigneusement. Vous dites: «En général, la prescription que contient le règlement DORS/74-459 peut être modifiée de façon à exclure l'essence pour aéronef.» Par conséquent, si l'essence pour aéronef doit être exclue, il devrait y avoir un amendement à cet effet. C'est ce que vous avez recommandé.

M. Eglington: C'est ce que fait le présent règlement: il modifie l'ancien pour exclure l'essence d'avion. Le règlement initial disait tout simplement: «Toutes les essences»; l'amendement stipule: de façon à exclure l'essence pour aéronef.

[*Text*]

Mr. Robinson: All right. So we are just asking why.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that we will leave this as an open question until at least we have the answer to your question, Mr. Robinson. Then we can come back and explore the whole issue again. Is this agreed?

Mr. Robinson: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next Bluefin Sport Fishery, SOR/74-517 and SOR/75-91. There is commentary by counsel here. I had wanted to ask Mr. Lloyd Crouse to come along to the meeting this morning but I see that he is Chairman of Public Accounts, and that committee happens to be meeting at exactly the same time as ours. Much of this seems to be dealing with St. Margaret's Bay in Mr. Crouse's constituency. Am I correct in that?

Mr. Eglington: I am not sure. This comment is not a model of clarity and I suspect it should not be printed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It has not been.

Shall we go on to the next . . .

Mr. Robinson: Well, the first one. There are a couple of things . . .

Mr. Eglington: Yes, I would like to speak to it.

Mr. Robinson: . . . I want to ask about, anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Do you have any comments, Mr. Eglington, on these particular regulations?

• 1135

Mr. Eglington: The first two points are self-evident, I think. On Section 8, there were two points involved here: one is where Section 34 of the Fisheries Act envisages making prescriptions by the Governor in Council of terms and conditions which are of general application to all licences; the second point is whether the prescription of the terms and conditions can be delegated by the Governor in Council to the Minister. The regulations purport to subdelegate the power of prescribing the terms and conditions for the licences to the Minister and they also empower the prescription of terms and conditions peculiar to individual licences that are issued.

Although I have put the contrary point of view in the last two paragraphs of the first page, it is possible to construe Section 34(g) of the Act in such a way as would permit the prescription of particular terms and conditions attaching to individual licences, because if you look at Section 34 (f), it talks of "respecting the issue, etc. of licences," whereas (b) says prescribing the terms and conditions under which "a licence" is to be issued. I think it is probably lawful for rules to be made relating to individual licences or classes of licence.

The second point, however, is the delegation as to whether the Minister may be empowered to prescribe the terms and conditions instead of the Governor in Council, and that is again the question of delegation. Section 34 (g) certainly does not seem to carry with it the idea that in this Driedger's test the Governor in Council can pass that power on to somebody else. It says that the Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions, which does not seem at all to carry the concept in which the Governor in Council can say to the Minister, "We will issue you licences on the terms and conditions that we suspect".

[*Interpretation*]

M. Robinson: Très bien, je me demandais tout simplement pourquoi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons réserver cette question jusqu'à ce que nous ayons reçu une réponse à votre question, M. Robinson. Nous pourrions ensuite y revenir et explorer de nouveau cette situation. Êtes-vous d'accord?

M. Robinson: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant à la pêche sportive du thon rouge, DORS/74-517 et DORS/75-91. Nous avons les remarques du conseiller. J'ai demandé à M. Lloyd Crouse de venir à la réunion ce matin, mais je vois qu'il préside le Comité des comptes publics et que ce Comité se réunit en même temps que le nôtre. Ce document concerne en grande partie la circonscription de M. Crouse, *St. Margaret's Bay*, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je n'en suis pas certain. Ces remarques ne sont pas un modèle de précision et je ne crois pas qu'elles doivent être imprimées.

Le coprésident (M. McCleave): Elles ne l'ont pas été.

Voulez-vous passer au suivant . . .

M. Robinson: Au sujet du premier règlement, il y a quelques points . . .

M. Eglington: Oui, je voudrais aussi en parler.

M. Robinson: . . . que je voulais soulever de toute façon.

Le coprésident (McCleave): Très bien. Avez-vous des remarques, monsieur Eglington, au sujet de ces règlements?

M. Eglington: Les deux premiers points sont évidents. A l'article 8, vous avez deux cas: le premier concerne l'article 24 de la loi sur les pêcheries, qui accorde au gouverneur en conseil le pouvoir d'imposer des modalités et conditions d'application générale pour tous les permis; dans le second cas, il s'agit de savoir si le gouverneur en conseil peut déléguer le pouvoir de l'imposition des modalités et conditions au ministre. Le règlement vise à sous-déléguer au ministre ce pouvoir d'imposition des modalités et conditions pour le permis et également des modalités et conditions propres à chaque permis individuel.

Même si dans les deux derniers paragraphes de la première page je suis d'avis contraire, il est impossible d'interpréter l'article 34 *g*) de la loi de façon à ce qu'il permette l'imposition de modalités et conditions pour les permis individuels, car si vous examinez l'article 34 *f*) vous pouvez lire: «concernant la délivrance, la suspension et l'annulation des permis, alors que b) dit «concernant les modalités et conditions auxquels un permis doit être délivré». C'est probablement légal qu'un règlement soit fait concernant les permis individuels ou les catégories de permis.

Mon second point, toutefois, concerne la délégation des pouvoirs, à savoir si le ministre peut avoir ce pouvoir d'imposer des modalités et conditions au lieu du gouverneur en conseil, et c'est encore là une question de délégation. L'article 34 g) ne semble certainement pas signifier que le gouverneur en conseil peut déléguer ce pouvoir à quelqu'un d'autre. Cet alinéa dit que le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant les modalités et conditions, et ne semble pas du tout indiquer que le gouverneur en conseil peut dire au ministre: «nous allons vous émettre des permis selon les modalités et les conditions que nous prévoyons».

[*Texte*]

Mr. Robinson: You are saying that there is a limit on the amount of delegation that the Governor in Council can give to the Minister.

Mr. Eglington: Yes, I would think so; even within the terms of Mr. Driedger's test it all depends upon the words of the enabling power. This enabling power seems to be fairly specific that the Governor in Council will make the regulations and prescribe the terms and conditions whereas Section 8 of the present regulations leave it up to the Minister to prescribe.

Mr. Robinson: We should then point out what would appear to be an irregularity and then, following along, if there is some limitation on the amount a delegation that can take place between the Governor in Council to the Minister; then following the Driedger's test there is no real restriction on the amount of subdelegation that the Minister can give.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Cottreau, a large part of this is your countryside, sir. I should not have said that it seemed to affect St. Margaret's Bay mainly because the bluefin fishing is Southwestern Nova Scotia's . . .

Senator Cottreau: More so in time gone by than it is now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: I suggest, Mr. Chairman, that the recommendation alluded to in paragraph number 2 be made a recommendation, that is that the section should be explicit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, the point that Section 13 of the regulations dealing with annual quotas refer to the number of fish and not to tonnages.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: It is ambiguous as it stands.

Mr. Robinson: Yes, I think so, I think we should clarify that.

Mr. Eglington: I wouls amend this to number and not tonnage.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is it agreed that we make this recommendation? Agreed.

Mr. Robinson: The other thing that I want to know is that, on page 2, then Counsel says:

> One wonders also whether the intention behind section 34(g) was not that the terms and conditions attaching to a type or class of licence should be common or uniform as amongst all the licences of that type of class.

It would seem to me that we should ask the department what their intention actually is in that section.

• 1140

Mr. Eglington: That will raise the interpretation to be given to 34(g). Contrary to what was obviously in my mind when I wrote this, I think it is possible to construe 34(g) in the fashion I put at the bottom, the Governor in Council prescribing terms and conditions under which any licence or class of licence is to be issued. There is the further question, of course, as to whether they can empower the minister to do it. But paragraph (g) says: "under which *a* licence is to be issued," and not licences.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Par conséquent, vous êtes d'avis que cette délégation du gouverneur en conseil au ministre est limitée.

M. Eglington: Oui, même dans les conditions du test Driedger, cela dépend du libellé de l'autorisation. Cette autorisation semble se rapporter de façon précise au gouverneur en conseil, qui doit édicter des règlements concernant les modalités et conditions, alors qu'à l'article 8 du règlement actuel laisse au ministre le soin de les prescrire.

M. Robinson: Il faudrait donc souligner qu'il y a apparemment irrégularité et, ensuite, s'il y a des restrictions dans l'importance de la délégation que peut faire le gouverneur en conseil au ministre, à la lumière du test Driedger, il n'y aurait aucune restriction à la sous-délégation quue le ministre peut faire.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Cottreau, cela affecte en grande partie votre région. Je n'aurais pas dû dire que le règlement touchait St. Margaret's Bay, surtout à cause de la pêche du thon rouge dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse . . .

Le sénateur Cottreau: C'était plus le cas auparavant que cela ne l'est maintenant.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: Je propose, monsieur le président, que la recommandation faite au paragraphe 2 soit reprise sous forme de recommandation. Cet article doit être plus explicite.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez parler de l'article 13 du règlement qui concerne les contingents annuels, qui a trait au nombre de poissons au lieu du nombre de tonnes.

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: C'est assez ambigü.

M. Robinson: Oui, je pense qu'il faudrait préciser davantage.

M. Eglington: Je vais le modifier en remplaçant les tonnes par nombre.

Le corpésident (M. McCleave): Très bien. Êtes-vous d'accord avec cette recommandation? D'accord?

M. Robinson: J'aimerais également savoir ce que signifie à la page 2 ce que dit le conseiller:

> «on se demande si le début de l'article 34*g*) ne visait pas à uniformiser toutes les modalités et conditions pour tous les permis d'une catégorie ou d'une classe précises».

Il faudrait demander au ministère ce qu'ils entendent par cet article.

M. Eglington: Il s'agit de savoir quelle interprétation donner à 34*g*). Contrairement à ce que je pensais lorsque j'ai écrit ceci, je crois qu'il est possible d'interpréter 34*g*) de la façon que j'ai mentionnée au bas, soit que le gouverneur en conseil prescrit les modalités et conditions en vertu desquelles tout permis ou classe de permis peuvent être émis. Il y a également la question de savoir si le ministre peut être autorisé à le faire. Mais l'alinéa *g*) dit: «auquel un permis doit être délivré», et non pas des permis.

[*Text*]

Mr. Robinson: So we should get something back from the ministry on this.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: The other point I wanted to mention concerned your last paragraph. I am not clear as to, "with regard to subdelegation of regulatory power." Who, or what group, is studying this at the present time? Are we looking at it, or are we going to be looking at it?

Mr. Eglington: I have been looking at it for some time.

Mr. Robinson: Are some departments of government doing the same thing? Is the Privy Council Office looking at this at all?

Mr. Eglington: To my knowledge, Mr. Robinson, nobody is looking at it except . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This Committee is, because this is one of the open questions, which I think have been posed about four or five times. It will be part, I hope, of our report in the fall to both houses of Parliament. We are going to have to come to grips with this, among a number of fairly difficult issues.

Mr. Eglington: We have the whole weight of the Justice Department, all the traditions since Confederation, and the Privy Council Office against us on this particular point, so it will not make it easy.

Mr. Robinson: Then I can assume that we are going to leave this to another time and deal with it then?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are going to. When we make the report this will be one of the prime topics, and we are going to have to come to grips with the matter in some fashion.

Mr. Eglington: In the meantime, I am attempting at the moment to prepare a series of aides-mémoire on various aspects of the act and the problems that have been raised. This is one of them—the question of the delegation.

Mr. Robinson: We are not in any position now to make any kind of recommendation on it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No.

There is also a small commentary on SOR 75-91, but that amendment cures a defect in an old Section 16. I gather that we do not have to occupy ourselves with it very much. Agreed?

We pass on to SOR 74-528—Farm Improvement Loans Regulations. There are three points made by counsel, and I think they can be printed at this stage in our proceedings.

SOR/74-528

FARM IMPROVEMENT LOANS REGULATIONS

Farm Improvement Loans Act
P.C. 1974-2048

May 13, 1975

[*Interpretation*]

M. Robinson: Par conséquent, le ministère doit pouvoir nous apporter des précisions.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: L'autre point que je voulais soulever concerne votre dernier paragraphe. Je ne comprends pas très bien cette question de «sous délégation des pouvoirs de réglementation». Qui, quel groupe, étudie actuellement cette question? Sommes-nous en train de le faire ou allons-nous le faire?

M. Eglington: Je l'examine depuis quelque temps.

M. Robinson: Y a-t-il des ministères au gouvernement qui font la même chose? Le Bureau du Conseil privé l'étudie-t-il également?

M. Eglington: A ma connaissance, monsieur Robinson, personne d'autre n'examine cette question, sauf . . .

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité l'étudie, et c'est une de ces questions en suspens qui ont été soulevées à quatre ou cinq reprises. Elle fera partie, j'espère, de notre rapport présenté cet automne aux deux Chambres du Parlement. Il nous faudra nous attaquer à ce problème et à un certain nombre de questions aussi difficiles.

M. Eglington: Nous avons tout le poids du ministère de la Justice, toutes les traditions depuis le début de la Confédération et le bureau du Conseil privé contre nous sur ce point; par conséquent, ce ne sera pas facile.

M. Robinson: Si je comprends bien, nous allons réserver cette question pour plus tard?

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Lorsque nous rédigerons notre rapport, ce sera certainement un des sujets principaux, car il nous faudra l'aborder d'une façon ou d'une autre.

M. Eglington: Dans l'intervalle, nous allons préparer une série d'aide-mémoire sur divers aspects de la loi et les problèmes qui ont été soulevés, dont la question de délégation fait partie.

M. Robinson: Ne sommes-nous pas en mesure présentement de faire des recommandations à ce sujet?

Le coprésident (M. McCleave): Non.

Il y a également un très court commentaire concernant le document DORS/75-91, mais cet amendement remédie aux défauts de l'ancien article 16. Je ne pense pas que nous ayons à nous en préoccuper beaucoup. Êtes-vous d'accord?

Nous passons maintenant au document DORS/74-528, Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles. Le conseiller a soulevé trois points qui peuvent être imprimés à ce stage-ci dans le compte rendu.

DORS/74-528

RÈGLEMENT SUR LES PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES

Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles
C.P. 1974-2048

Le 13 mai 1975

[*Texte*]

Criteria No. 13

1. *Schedule 1, Section 12, Final paragraph*

The phrase in parenthesis "(if a married woman resident in Quebec)" should read "(if a married person resident in Quebec)" as the same rules as to commonality of property apply both to married men and married women and neither the husband nor the wife can sell, alienate or hypothecate any immovable property without the concurrence of his or her spouse.

2. *Sections 10(b), 11(b), 13(b), 14(b)*

The effect of these paragraphs is to exclude for the purposes of computation of the loan the cost of any labour of the borrower. This may have the effect of forcing a borrower to borrow more money in order to have someone else do the labour. However, any comment on this point would appear to go to a matter of policy, which would be beyond the purview of the Committee's scrutiny.

3. *Date of Publication*

Although made on the 17th of September 1974 and registered on the 19th of September, 1974, the regulations were not published in the Gazette until the 23rd of October 1974. The regulations are not, by virtue of section 11(2) of the Statutory Instruments Act, invalid because not published within twenty-three days of regisltration, as required by section 11(1) of the Act. However, no person can be successfully prosecuted for a contravention of any of the provisions of the regulations which occurred before the 23rd of October 1974.

Miss Mayrand: I just want to explain, at this point, the first point that was made. You will find this at the last page of the regulation, at the end of the schedule of the statement that has to be made by the borrower. It is just before they sign their ages, and whether they are married or not. Then they say: "If a married woman, resident in Quebec—". I just wanted to point out that, since it is to give a security for a loan, this applies as well to a married man who is in Quebec. They want to get at people who are married under the community of property. Under the community of property regime, or the new legal regime now of Quebec, which is partnership of acquest, a person married under one of these regimes cannot give security on an immovable property without the consignature of his or her spouse.

It was just a clarification. I think it should be pointed out to the people who drafted this thing, to get out of it what they wanted.

Mr. Robinson: You are speaking about this from Schedule 1, is that it?

Miss Mayrand: Yes, No. 12; it is in the last pages. Do you see, "Statement by Borrower"?

Mr. Robinson: Yes.

Miss Mayrand: That is all the information they want to get; it is in the last sentence there, when they ask for personal information—your age, and whether you are married or not.

• 1145

Mr. Robinson: I am not clear on the point. It specifically indicates or points out that you could either be common or separate as to property. Are you saying that there is a change now and that this is not correct?

[*Interprétation*]

Critère nº 13

1. *Annexe 1, article 12, paragraphe final*

L'expression entre parenthèses «dans le cas d'une femme mariée résidant au Québec» devrait se lire «dans le cas d'une personne mariée résidant au Québec» car les mêmes dispositions sur la communauté de biens s'appliquent aux hommes et aux femmes mariés et ni l'homme ni la femme ne peut vendre, aliéner ou hypothéquer tout bien immobilier sans l'approbation du conjoint.

2. *Articles 10(b), 11(b), 13(b), 14(b)*

Ces paragraphes ont pour but d'exclure aux fins du calcul du prêt les frais de main-d'œuvre de l'emprunteur. On peut forcer ainsi un emprunteur à emprunter davantage pour faire faire le travail par quelqu'un d'autre. Cependant, tout commentaire à ce sujet semblerait toucher une question politique qui n'est pas de la compétence du Comité.

3. *Date de publication*

Quoique ce règlement ait été fait le 17 septembre 1974 et enregistré le 19 septembre 1974, il n'a pas été publié dans la Gazette du Canada avant le 23 octobre 1974. L'article 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires prévoit qu'un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans les 23 jours de son enregistrement, tel que requis par l'article 11(1) de la Loi. Cependant aucune personne ne peut être poursuivie pour une contravention à l'une des dispositions de ce règlement qui s'est produite avant le 23 octobre 1974.

Mlle Mayrand: J'aimerais expliquer le premier point de ce document. Cette question est soulevée à la dernière page du règlement, à la fin de l'annexe au sujet de la déclaration qui doit être faite par l'emprunteur. Avant de signer, après avoir mentionné son âge, si la personne est mariée ou non, on lit: «dans le cas d'une femme mariée résidant au Québec». Je voulais souligner, étant donné qu'il s'agit d'une garantie de prêt, que cette condition s'applique autant à un homme marié résidant au Québec. Cette condition s'adresse aux personnes mariées sous la communauté de biens. En vertu de ce régime de communauté de biens, ou du nouveau régime juridique adopté au Québec actuellement, la communauté d'acquêt, une personne mariée en vertu de ces régimes ne peut donner en garantie une propriété immobilière sans la cosignature de son époux ou épouse.

C'est une précision. Je pense qu'il faudrait le souligner aux personnes qui ont rédigé le règlement afin qu'ils obtiennent exactement ce qu'elles voulaient.

M. Robinson: Il s'agit de l'annexe 1, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui, au paragraphe 12, à la dernière page, sous le titre «Déclaration de l'emprunteur».

M. Robinson: Oui.

Mlle Mayrand: A la dernière phrase, à propos des renseignements demandés, on demande des renseignements personnels concernant l'âge et le statut civil.

M. Robinson: Je ne comprends pas très bien; on y spécifie «mariée sous le régime de la communauté ou de la séparation de biens». Dites-vous qu'il y a maintenant un changement à apporter, que ce n'est pas exact?

[*Text*]

Miss Mayrand: No, there has not been a change. What I wanted to suggest is that they put "a married person" instead of "a married woman", because, as I said, this applies to a man who is married as well as to a woman, under "community of property".

Mr. Robinson: All right. I think that we should suggest that they make this correction.

Mr. Eglington: It could also be dealt with by inserting a comma after the bracket, so that it reads, then: "married (single, if married resident in Quebec)"—comma.

As it reads now, I take it the objection is that the married woman resident in Quebec qualifies under common, separate as to property, and she will only qualify in marriage as single.

Mr. Robinson: Well, we have pointed it out to them. They can figure it out from there, I guess.

I was going to make a comment, too, with regard to paragraph number 2.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If we have exhausted number 1, which I gather we have, we will turn to point number 2 made by our counsel.

Mr. Robinson: There was just an observation made and I think we could just point this out to the powers that be that we have made this observation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. I guess we have decided this a number of times in our deliberations, that we cannot run the operations of departments but we can surely point out; so we have pointed out.

Anything about paragraph number 3?

Mr. Robinson: Maybe our counsel could explain the last three lines of that paragraph.

Mr. Eglington: Section 11(1) of the Act states baldly that regulations are to be published in the *Canada Gazette* within 23 days of the date of registration; and then, in good old drafting style, it goes on with a "notwithstanding" clause and it says: "No regulation is invalid because it was not published in time in the *Canada Gazette*", so the regulation still has force and effect; but nobody can be convicted of the offence of contravening the regulation before the time that it is actually published in the *Canada Gazette*; and that is the penalty on the administration for being late.

Mr. Robinson: Is this customary, that there be no penalty for not following the Act? I would assume it was just the opposite. Usually, there are penalty sections.

Mr. Eglington: I used the word "penalty" in the very broad sense.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Until it is made public by publication, anything before that is not an offence. Is that really not what it amounts to? And if the government department feels that it can afford to be late in publication, then it loses the sanctions that it would have had against those who are breaking the regulations up until that time.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Non, il n'y a pas de changement. Je voulais proposer qu'on inscrive «personne mariée» au lieu de «femme mariée» car cela s'applique autant à un homme marié sous la «communauté de biens» qu'à une femme.

M. Robinson: Très bien. Nous allons proposer qu'ils fassent cette correction.

M. Eglington: On pourrait le faire en insérant une virgule après la parenthèse; ainsi nous aurions: «marié/célibataire (dans le cas d'un résidant marié au Québec)» . . .,

Si je comprends bien l'objection, c'est qu'une femme mariée résidant au Québec est admissible en vertu du régime de la communauté ou de la séparation de biens, mais elle n'est admissible que si elle est mariée.

M. Robinson: Nous l'avons souligné. Je pense qu'ils pourront maintenant étudier les questions.

J'allais également faire une remarque au sujet du paragraphe numéro 2.

Le coprésident (M. McCleave): Si nous avons terminé avec le paragraphe 1, et je pense que c'est le cas, nous pourrons maintenant passer à la remarque numéro 2 de notre conseiller.

M. Robinson: Il s'agissait des observations que nous avons faites et je pense que nous pourrions souligner les pouvoirs que nous avons de faire cette observation.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je pense que nous avons décidé cela à plusieurs reprises dans nos délibérations: nous ne pouvons pas gérer les activités des ministères, mais nous pouvons certainement en souligner certains aspects, et c'est ce que nous avons fait.

Il y a également un autre paragraphe, le numéro 3.

M. Robinson: Peut-être que notre conseiller pourrait nous expliquer ce que signifient les trois dernières lignes du paragraphe.

M. Eglington: L'article 11(1) de la loi dit de façon inadéquate que le règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* dans les 23 jours de son enregistrement, et on ajoute, de la bonne vieille façon, «nonobstant l'article» et, par la suite: «aucun règlement n'est pas valide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*.» Par conséquent, un règlement est toujours en vigueur, mais personne ne peut être accusé de contravention au règlement avant que la disposition soit publiée dans la *Gazette du Canada*. C'est la sanction imposée à l'administration pour son retard.

M. Robinson: Est-ce que c'est normal qu'il n'y ait pas de peine dans ce cas? J'aurais pensé que c'était le contraire. Il y a habituellement des articles concernant les peines imposées.

M. Eglington: Je me suis servi du mot «peine» dans un sens très général.

Le coprésident (M. McCleave): Jusqu'à ce que ce soit rendu public, rien avant cela ne peut-être qualifié d'infraction. C'est bien ce que cela signifie? Si le ministère du Gouvernement croit qu'il peut en retarder la publication, il perd le droit d'imposer des peines à ceux qui ont enfreint le règlement jusqu'à ce moment-là.

[*Texte*]

Mr. Eglington: If Section 11 had stood, simply saying that they must all be published within the 23 days, then regulations that were not published in 23 days would be invalid and would have had no effect; and they would have to make them again. So then they come along and say that notwithstanding the fact that they were not published, they still have effect; then there is an attempt to mitigate the harshness of that against the subject and also, I suspect, to impose a sanction on government departments to make sure that these things are published on time.

Members of the Committee might like to consider Section 11 for the purposes of reporting to Parliament. The Committee may wish to recommend some other form for this section, that they simply must be published in time, and if, for instance, they are not, then they are . . .

Mr. Robinson: This is the point I am really thinking of, that it is a question of policy; and surely the policy of the department should be published on time, and not for them to be lackadaisical and, in effect, not too concerned about it—or even to not take any action. It is so easy to say that we will pass a regulation saying that, even if you are late, it does not matter: everything is all right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that would be a legitimate matter for us to make some comment on, when we draw up our report in the fall.

Mr. Eglington: It can lead to difficulties though, if there is some slight oversight; the *Gazette* for instance, only comes out every two weeks—the second and fourth, or first and third Wednesdays. Somebody may just slip up on getting in one, and by the time it gets in the next, it may be out of time, and perhaps it is highly critical. It had effect, even if it was not appended. So, it is a very, very tricky question. It will require the Committee to consider it in some depth.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will pause now while Mr. Eglington's mike gets fixed.

All right. Are you satisfied with this observation, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I am satisfied that we have made this observation and that it is probably something we will have to deal with later. It may affect a policy decision being made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

We turn to SOR/74-551—Home Consumption Drawback Regulations. We have commentary by counsel. It is printed herewith.

SOR/74-551

HOME CONSUMPTION DRAWBACK REGULATIONS

Customs Act—Customs Tariff
P.C: 1974-2145

May 23, 1975

1. Section 273(k) of the Customs Act reads:

> "The Governor in Council may . . . make regulations for or relating to the following purposes and matters:

[*Interprétation*]

M. Eglington: Si l'article 11 disait tout simplement que les textes réglementaires doivent être publiés dans les 23 jours, les règlements qui ne le sont pas seraient invalides et ne seraient pas en vigueur. Il faudrait les refaire. Mais on nous dit «nonobstant le fait qu'ils n'ont pas été publiés, ils sont toujours en vigueur». On essaie ici d'être moins dur et d'imposer des sanctions aux ministères pour s'assurer que le règlement soit publié à temps.

Les membres du Comité voudront peut-être étudier l'article 11 afin d'en faire rapport au Parlement, les membres voudront peut-être recommander un nouveau libellé . . .

M. Robinson: C'est à cela que je pensais, c'est une question de politique. Il est entendu que les politiques du Gouvernement doivent être publiées à temps et qu'il ne faut pas être trop nonchalant à ce sujet, au point de ne pas agir. Il est si facile de dire nous allons adopter un règlement, disant que même si nous sommes en retard, cela n'a pas d'importance, que tout sera très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est une question qu'il nous faudra vraiment soulever lors de la rédaction de notre rapport cet automne.

M. Eglington: Cela peut toutefois poser certains problèmes en cas de négligence; par exemple, la Gazette ne sort que tous les quinze jours, les deuxième et quatrième mercredis ou premier et troisième mercredis du mois. On risque ainsi d'oublier l'insertion dans un numéro et, si l'on attend le prochain, il peut être trop tard. Le règlement est entré en vigueur sans que soit effectuée la publication. C'est donc une question qui me semble très complexe. Je crois qu'il faudrait que le Comité y réfléchisse.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons nous arrêter pendant que l'on répare le micro de M. Eglington.

Bien. Cela vous satisfait-il, monsieur Robinson?

M. Robinson: Oui, je suis content que l'on en ait parlé, nous y reviendrons probablement plus tard. Cela peut avoir des répercussions.

Le coprésident (M. McCleave): Bon.

Passons maintenant à DORS/74-551—règlement sur les drawbacks (consommation intérieure). Nous avons ici les commentaires de notre conseiller.

DORS/74-551

RÈGLEMENT SUR LES DRAWBACKS (CONSOMMATION INTÉRIEURE)

Loi sur les douanes—Tarif des douanes
C.P. 1974-2145

Le 23 mai 1975

1. L'article 273(k) de la Loi sur les douanes stipule que:

> «Le gouverneur en conseil peut faire . . . des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent:

[*Text*]

. . .

(k) granting a drawback of the whole or part of the duty paid on articles that have been used in Canadian manufactures, or granting a certain specific sum in lieu of any such drawback;"

Section 13(1) of the Customs Tariff reads:

"On the materials set forth in Schedule B, when used for consumption in Canada for the purpose specified in that Schedule, there may be paid out of the Consolidated Revenue Fund the several rates of drawback of customs duties, other than any special duty or surtax, set opposite each item respectively in that Schedule, under regulations by the Governor in Council."

Section 3(2) of the Regulations imposes a time limit on the claims pursuant to which drawback is paid; Section 3(3) imposes a limitation on the persons to whom drawback is made. Subsection 3(3) relates specifically to "any article or material" defined as "any imported article or material set out in an item of Schedule B to the Customs Tariff". Consequently, it is section 13(1) of the Customs Tariff which is, predominantly at least, the authority for section 3(3) of the Regulations. As section 13(1) is limited to situations of "use for consumption in Canada . . ." the limitation in section 3(3) of the Regulations on payment of drawback to the "manufacturer or other person who uses the article or material . . ." would appear to be fully in accord with the intent of section 13(1) of the Customs Tariff, even though regulations as to the recipient of drawback payments are not expressly mentioned.

The time limitation contained in section 3(2) is, however, not clearly referrable to the purposes of section 13(1). Moreover, it is not clear whether the words "any duty" refer to the customs duty, the subject of sections 3(1) and 3(2) or refer to a wider class of duties subject to drawback, being then governed by section 273(k) of the Customs Act.

If "any duty" is confined to the duty referred to in sections 3(1) and 3(3) then section 13(1) of the Customs Tariff is relied upon and that section states that payments may be made "under regulations by the Governor in Council".

This formula is different from the more normal "subject to terms and conditions as prescribed by regulations . . ." used in Appropriation Acts. If "under regulations by the Governor in Council" encompasses the setting of time limitations, what else might it cover? Does it amount to an unlimited delegation of power to the Governor in Council? One cannot tell. Perhaps it would be a suitable course, in the first instance, to enquire of the Revenue why the time limitation was enacted. It must be observed that the payment of any drawback at all is discretionary ("there may be paid . . .") and, therefore, the coupling of the regulatory formula referred to with the word may can be considered as ample authority for the setting of any conditions or payment of drawback which are not inconsistent with the very purposes of the Act.

If the words "any duty" are not confined as suggested, and section 273(k) of the Customs Act must be relied upon, the setting of the time limitation would appear to be ultra vires, for that paragraph speaks of the granting of a drawback of "the whole or any part of the duty paid", words

[*Interpretation*]

. . . .

(k) l'allocation d'un drawback de la totalité ou de partie des droits acquittés sur les articles qui ont été employés dans des manufactures canadiennes, ou l'allocation d'une somme déterminée au lieu d'un semblable drawback;»

L'article 13(1) du tarif des douanes stipule que:

«Sur les matières énumérées à la liste B, lorsqu'elles sont employées pour la consommation au Canada aux fins mentionnées à ladite liste, il peut être payé, sur le Fonds du revenu consolidé, des drawbacks, autres qu'un droit spécial ou une surtaxe, selon le taux inscrit respectivement en regard de chaque numéro de cette liste, sous réserve des règlements du gouverneur en conseil.»

L'article 3(2) du Règlement prévoit un délai visant les demandes de drawbacks; l'article 3(3) impose des conditions aux personnes à qui l'on accorde un drawback. L'alinéa 3(3) vise spécifiquement «un article ou une matière» définis comme «un article ou une matière importés et désignés à l'un des numéros de la liste B du Tarif des douanes». En conséquence, c'est l'article 13(1) du Tarif des douanes qui, en grande partie, régit l'article 3(3) du Règlement. Comme l'article 13(1) se limite aux cas où les articles sont «employés pour la consommation au Canada», la restriction figurant à l'article 3(3) du Règlement concernant le paiement du drawback «aux fabricants ou aux autres personnes qui emploient l'article ou la matière . . .» semblerait conforme à l'esprit de l'article 13(1) du Tarif des douanes, même si le règlement ne fait pas expressément mention du bénéficiaire du drawback.

Le délai prévu à l'article 3(2) ne semble pas cependant avoir de rapport précis avec les objectifs de l'article 13(1). De plus, dans la version anglaise, il n'est pas évident que les mots «any duty» se rapport aux droits de douanes, qui font l'objet des articles 3(1) et 3(2) ou qu'ils se réfèrent à une catégorie plus vaste de droits pouvant faire l'objet de drawbacks, laquelle serait alors régie par l'article 273(k) de la Loi sur les douanes.

Si l'expression «any duty» se limite aux droits mentionnés aux articles 3(1) et 3(3), alors l'article 13(1) de la Loi sur les douanes fait foi et cet article stipule que les paiements peuvent être accordés «sous réserve des règlements du gouverneur en conseil».

Cette formule diffère de celle qui est couramment utilisée, c'est-à-dire «aux conditions prévues par le règlement» qu'on trouve dans les lois sur les crédits. Si l'expression «sous réserve des règlements du gouverneur en conseil» comprend la fixation du délai, à quelle autre fin serait-elle destinée? Impliquerait-elle une délégation illimitée de pouvoir au gouverneur en conseil? Nul ne peut le dire. Il serait peut-être approprié, en premier lieu, de demander au ministère du Revenu la raison de cette limite de temps. On doit noter que le paiement de tout drawback discrétionnaire («il peut être payé . . .» et, c'est pourquoi, le fait d'accoler est cette formule réglementaire au mot «peut» peut faire croire à une autorité suffisante pour fixer toutes conditions au paiement du drawback qui ne serait pas contraire à l'esprit de la loi.

Si l'expression «any duty» ne se limite pas à ce qui a été mentionné, et l'article 273(k) de la Loi sur les douanes fait foi, l'imposition du délai semblerait un abus de pouvoir, puisque ce paragraphe parle de l'allocation d'un drawback visant la «totalité ou partie des droits acquittés», mots qui

[*Texte*]

which relate to quantum and not to the granting of a drawback if the duty had been paid at or within a certain time. The setting of any such additional conditions would not appear to lie within the scope of the paragraph.

2. The words "du Tarif des douanes" have been omitted from the French text of the fifth line of section 3(1) immediately following the words ". . . de la Liste B".

Mr. Eglington: With one correction, Mr. Chairman. The correction is in the second last paragraph, the fourth line. It reads, "sections 3(1) and 3(2);" it should read "sections 3(1) and 3(3)".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Any questions arising from the Home Consumption Drawback Regulations?—which, by the way, are under the Customs Act.

Mr. Eglington: The question that arises is to the vires of the time limit, and the limitation on the persons to whom the drawback can be paid. In the first major paragraph I have, I think, justified limiting payment of the drawback to manufacturers and other persons who used the article or material. But the question of the time limit on drawbacks is nowhere near as clear, and I think an inquiry should be directed to Mr. Light to explain on what authority the department makes that particular limitation.

Mr. Robinson: Let us ask for some clarification on it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. The inquiry is so directed to Mr. Light. Any other points?

Mr. Robinson: I have a couple of observations, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: On page 2 of the counsel's comment the statement is made:

> Perhaps it would be a suitable course, in the first instance, to enquire of the Revenue . . .

I guess Revenue Department

> . . . why the time limitation was enacted.

I think maybe that is a good question. Let us find out.

Also I wanted to ask our counsel about the second-last paragraph, where you say . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dealing with the words, "any duty." Am I correct in that?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: Section 3: I think Mr. Baldwin would describe this as a piece, perhaps, of sloppy drafting. Section 3(1) defines the articles as being those specified in the item of Schedule B to the customs tariff, and subsection (3) relates back to subsection (1)—if he uses the article or material described in subsection (1).

[*Interprétation*]

font allusion à la quantité et non pas au fait d'allouer un drawback dans le cas où les droits ont été payés à un certain moment ou avant une certaine date. Le fait de fixer ces conditions supplémentaires ne semblerait pas être conforme à l'esprit du paragraphe.

2. Les mots «du Tarif du douanes» ont été omis à la cinquième ligne de l'article 3(1) dans le version française, après les mots» . . . de la Liste B».

M. Eglington: Je voudrais apporter une correction au texte français. A l'avant-dernier paragraphe, la première page, quatrième ligne, il ne s'agit pas de «sections 3(1) et 3(2)» mais de «sections 3(1) et 3(3).

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avez-vous des questions sur ce règlement sur les drawbacks (consommation intérieure) qui, au fait, relève de la Loi sur les douanes?

M. Eglington: La question porte en fait sur la constitutionnalité du délai et sur les conditions imposées aux personne à qui l'on accorde un drawback. Dans le premier grand paragraphe, je crois avoir justifié de limiter les paiements de drawbacks aux fabricants ou autres personnes qui emploient l'article ou la matière. Mais la question du délai visant les demandes de drawbacks n'est pas du tout aussi claire et je pense qu'il faudrait demander à M. Light d'expliquer sur quel droit se fonde le ministère pour imposer un tel délai.

M. Robinson: Demandons donc que cela nous soit précisé.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Nous le ferons. Y a-t-il d'autres questions?

M. Robinson: Je voudrais faire une ou deux remarques, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: A la page 2 des commentaires de notre conseiller, je lis:

> Il serait peut-être approprié, en premier lieu, de demander au ministère du Revenu

Le ministère du Revenu national.

> la raison de cette limite de temps.

Je pense que c'est en effet probablement une bonne idée. Demandons-le.

Je voulais également demander à notre conseiller de m'expliquer son avant-dernier paragraphe où il est question . . .

Le coprésident (M. McCleave): De l'expression anglaise «any duty» n'est-ce pas?

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: Je crois en effet que M. Baldwin dirait que la rédaction de cet article 3(1) laisse bien à désirer. L'article 3(1) définit les articles comme employés à la fin précisée dans le numéro de la liste B du tarif des douanes, et le paragraphe (3) renvoie au paragraphe (1) puisqu'il s'agit de personnes qui emploient l'article ou la matière, selon qu'il est précisé au paragraphe (1).

[*Text*]

Subsection (2), however, simply says: "no drawback in respect of any duty," which is not limited to duty on articles specified in Schedule B to the customs tariff.

I would imagine that the words, "any duty," will have to be read as limited by the terms of subsection (1) and subsection (3), but perhaps that is not what the department meant. And if they meant any duty at all, then the drawback has to be justified under Section 273(k) of the Customs Act.

Mr. Robinson: I think, Mr. Chairman, we should ask for clarification of this.

Under your comment number two, we would merely suggest that the words be inserted.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. What do you say about that, mademoiselle Mayrand? We have run into this from time to time when departments decide they are going to do a little bit of editing, so you do not have an English version and a French version that really square with each other. Are you still of the opinion that everything should be set forth fully in both languages?

Miss Mayrand: It depends. In this circumstance, it is a matter of clarity. They talk about . . . "de la Liste B". We do not know which list they are talking about. I think it is really missing in this case. ". . . de la Liste B" is referring to what? Is it a list of the regulations or a list of which other act? I think it should be written there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you would say that those words definitely should be there to make certain.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Now we go to the Canada Mining Regulations, which are 75-38 under the Territorial Lands Act, and there is no commentary by counsel.

SOR/75-205, the Minimum Hourly Wage Order 1975, no commentary.

SOR/75-214, the Laurential Pilotage Tariff Regulations, with commentary. And we will print it. It is brief.

SOR/75-214

LAURENTIAN PILOTAGE TARIFF REGULATIONS

Pilotage Act
P.C. 1975-796

May 23, 1975

Explanatory Note

1. The preamble has been so drawn as to comply with the several requirements of the Committee as transmitted to the Ministry of Transport.

2. The new Regulations, generally speaking, provide for increased charges and alter somewhat the methods of computation by eliminating the tonnage and draught rules, by expanding the provisions relating to pilotage charges and cards, and by adding the trip rules.

[*Interpretation*]

Toutefois, le paragraphe (2) dit simplement: «aucun drawback des droits de douanes», ce qui ne limite pas au droit sur les articles employés à la fin précisée dans le numéro de la liste B du tarif des douanes.

Je suppose que l'expression «any duty» doit en fait être entendue avec la limitation indiquée dans les paragraphes (1) et (3), mais ce n'est peut-être pas l'idée du ministère. Si toutefois ce dernier ne veut pas limiter «any duty», la demande de drawbacks doit être justifiée par l'article 273(k) de la Loi sur les douanes.

M. Robinson: Je crois, monsieur le président, que nous devrions demander des éclaircissements à ce sujet.

D'après votre deuxième observation, nous devrions nous contenter de suggérer que cela soit ajouté.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Qu'en dites-vous, mademoiselle Mayrand? Nous avons déjà rencontré ce genre de problème lorsque les ministères décident d'apporter certaines corrections mineures et qu'ainsi les versions anglaise et française ne correspondent plus exactement. Pensez-vous toujours que tout devrait être indiqué clairement dans les deux langues?

Mlle Mayrand: Cela dépend. Dans ce cas, il s'agit de rendre les choses plus claires. Il est question «. . . de la Liste B». Nous ne savons pas de quelle liste il s'agit. Je pense donc qu'il faudrait préciser. «. . . de la Liste B» se rapporte à quoi? C'est une liste des règlements ou une liste d'une autre loi? Je pense qu'il faudrait l'indiquer.

Le coprésident (M. McCleave): Vous estimez donc qu'il faudrait absolument que cela soit précisé.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Nous passons maintenant au Règlement régissant l'exploitation minière au Canada, à savoir 75-38 qui relève de la Loi sur les terres territoriales, et notre conseiller ne nous a pas soumis de commentaire à ce sujet.

DORS 75-205, Décret de 1975 sur le salaire horaire minimum. Pas de commentaire.

DORS 75-214, Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides, à propos duquel nous allons insérer le bref commentaire que nous avons ici.

DORS/75-214

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

Loi sur le pilotage
C.P. 1975-796

Le 23 mai 1975

Note explicative

1. Le préambule a été formulé de façon qu'il soit conforme aux nombreuses exigences du Comité transmises au ministère des Transports.

2. En général, le nouveau Règlement prévoit une augmentation des droits et modifie quelque peu les méthodes d'évaluation en supprimant les règlements concernant la jauge et le tirant d'eau, en élargissant les dispositions relatives aux droits de pilotage et aux fiches de pilotage et en ajoutant les règles concernant les voyages.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That seems to be a victory for the Committee.

Mr. Robinson: I would assume that both these observations that you have made here are the result of our previous communication with the pilotage authority.

Mr. Eglington: It would be the first one, Mr. Robinson. The second one is just explaining what the regulations are doing. The first one you see now; all the necessary conditions precedent are recited in the preamble.

Mr. Robinson: I think they are to be commended for carrying out the observations we have made.

Mr. Eglington: That is the good work of Mrs. Leroux.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. There has been co-operation. The next point is SOR/75-215, the DEW Line Supply Order under the Canada Shipping Act, without commentary.

The next one is SI/75-32, Schedule A of the Public Service Superannuation Act.

Mr. Eglington: I might say in respect of this, Mr. Chairman, that the preambles to these regulations, of which there are a whole series, used to be deficient and Treasury Board is now reciting the full authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is at least partly due to our efforts.

The next one is SI/75-33, Designating the Minister of EMR to Act as Minister under the Nuclear Liability Act, and it is without commentary.

SI/75-34, the IOS Income Tax Remission Order. This is the company that has been in a great deal of difficulty, incorporated somehow in Saint John, New Brunswick. Its president has had five or six mistresses and one jet, or maybe one mistress and five jets or five jets and one mistress in Switzerland. I envy him his jets. No commentary.

SI/75-35, Titanium Anode Remission Order under the Financial Administration Act, without commentary.

I do not see how a guy could fly that many jets myself.

• 1200

SOR/75-38—Schedule A to the Public Service Superannuation Act and that is without commentary.

SOR/75-39—Articles for Special Use Regulations

under the Financial Administration Act, and again without commentary and the

SOR/75-40—Canned Flounder Order, again without commentary.

There are two things I then would like to raise with the Committee, if I may. We have a list that Madame Leroux drew up for Miss Martha Reeve of Information Canada. It is a list of contacts with the departments and other regulation-making authorities, and I think that very usefully could be appended, Mr. Mackenzie, as part of our proceedings so that people will know where there are sources within departments to write to. Rather than perhaps making an approach to us they might want to ask somebody within the department what goes on. So, if I have your authority, it is going to be printed.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est à mon avis une victoire pour le Comité.

M. Robinson: Je pense que les deux observations que vous avez faites ici peuvent être attribuées en effet aux entretiens que nous avons déjà eus avec cette administration.

M. Eglington: Pour la première, monsieur Robinson. Dans la deuxième j'explique simplement l'objet de ce règlement. Vous voyez que maintenant toutes les conditions préalables nécessaires sont indiquées dans le préambule.

M. Robinson: Je pense qu'il faut les féliciter d'avoir ainsi tenu compte de nos observations.

M. Eglington: C'est M^me^ Leroux qui doit en être félicitée.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. C'est un bon exemple de collaboration. Nous passons ensuite à DORS 75-215, Décret sur l'approvisionnement du réseau avancé de préalerte, Loi sur la marine marchande du Canada. Pas de commentaire.

Ensuite, TR 75-32, annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique.

M. Eglington: Je dirais, à ce sujet, monsieur le président, que les préambules de ces règlements, dont il y a toute une séries, comportaient certaines erreurs et que le Conseil du trésor a repris les rennes.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est au moins partiellement grâce à nos efforts.

Passons maintenant à TR/75-33, Désignation du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à titre de ministre aux fins de la Loi sur la responsabilité nucléaire. Pas de commentaire.

TR/75-34, Décret de remise d'impôt sur le revenu de l'IOS. Il s'agit de la société qui a eu de gros problèmes à Saint-Jean du Nouveau-Brunswick. Son président avait 5 ou 6 maîtresses et un avion, ou peut-être une maîtresse et 5 avions, ou 5 avions et une maîtresse en Suisse. Pas de commentaire.

TR/75-35, Décret de remise sur les anodes de titanium, Loi sur l'administration financière. Sans commentaire.

Je me demande comment on peut se servir d'autant d'avions.

TR/75-38—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique. Sans commentaire.

TR/75-39—Règlements sur les articles pour usage spécial.

Il s'agit de la Loi sur l'administration financière. Une fois de plus il n'y a pas de commentaire.

TR/75-40—Décret sur le flet en conserve. Sans commentaire.

J'aimerais communiquer au Comité deux commentaires, avec votre permission. Nous avons une liste dressée par M^me^ Leroux pour M^lle^ Martha Reeve, d'Information Canada. Il s'agit de la liste des contacts dans les ministères et autres organismes rédigeant les règlements, qu'il serait très utile, monsieur Mackenzie, d'annexer à notre compte rendu afin que les intéressés sachent à qui s'adresser dans chaque ministère. Plutôt que de s'adresser à nous, il se peut qu'ils veuillent s'adresser directement au ministère. Si vous me le permettez donc, je vais demander à ce que cette liste soit annexée.

[*Text*]

The other matter is the letter that I have drawn up for the speakers. I would have liked to have had Senator Forsey here this morning but, on the other hand, I am afraid time is running out on us. I know we are going to be around for at least another month, but I would want to get that before the speakers and dispose of the problem as far as the Committee can dispose of it. I do not think we should really go through the process that the Committee has had to go through in the last six months to deal with the hiring of staff. And if it is agreeable, or if people have suggestions for amendments, let us make them now. Then we will get the letter out to the speakers, to the two Committees, Mr. Mackenzie, because Senator Perrault has played perhaps a special part in solving our problem and we also will direct a letter to him.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, there is one point I want to make, too. Some of the material I get is legible and some of it is not, and it makes it very difficult. Copies of some of the statutes that are attached, are virtually illegible, and I think it is only because whoever is running them off is not doing it properly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is the clerk's end of it and Mr. Mackenzie will check your complaint. I quite agree, I have had some material with which I have had difficulty.

Mr. Robinson: There was one page today that Miss Mayrand was talking about and it was virtually illegible. I could hardly read it at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We should have proper information, of course.

Miss Mayrand: Maybe that was a Xerox copy of something that already had been Xeroxed.

Mr. Robinson: Yes, you are making a Xerox copy of a Xerox copy and it just does not turn out that well. Perhaps care could be given so that we can read it.

Mr. Eglington: Could I raise a point, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, please.

Mr. Eglington: Last Thursday night I went to the civil service training camp and talked about the Committee and all sorts of delightfully simple suggestions were made which, I am ashamed to say, had not occurred to me before. One of them was that the people in the departments would like to know when their regulations had sort of gone through the hoops here in being cleared. In the past we have been writing letters out when there had been difficulties and if an explanation came back and the Committee was satisfied with it I have written and said that the Committee was satisfied with the explanation received. It is not possible simply to send out a blanket letter saying "Your regulation was given a clean bill of health" because they all stand permanently referred and they could come back again at any time. But I am wondering if perhaps we should not prepare some sort of neat formula which would say that you have gone through the wheels of fire at this particular time but that they stand permanently referred, because apparently the people in the departments would like to know whether we have considered them and whether they are under . . .

[*Interpretation*]

Deuxièmement, il y a la lettre que j'ai rédigée à l'intention des orateurs. J'aurais aimé que le sénateur Forsey soit présent ce matin, mais, d'un autre côté, j'ai peur que nous ne soyons vite à court de temps. Je sais que nous allons continuer à siéger pendant encore au moins un mois, mais je voudrais en saisir les orateurs et régler le problème au niveau du Comité. Je ne pense pas qu'il nous faille vraiment recommencer ce qu'il nous a fallu faire au cours des six derniers mois au sujet du recrutement du personnel. Si vous avez des propositions d'amendements à faire, faites-les maintenant, ensuite nous enverrons la lettre aux orateurs, aux deux comités, monsieur Mackenzie, et comme le sénateur Perrault a peut-être joué un rôle spécial dans la solution de notre problème, nous lui enverrons également une lettre.

M. Robinson: Monsieur le président, il y a une chose que j'aimerais également signaler. Certains documents que je reçois soit lisibles et certains ne le sont pas, ce qui rend ma tâche très difficile. La copie de certains textes de lois est virtuellement illisible, et je pense que c'est celui qui est chargé de faire les photocopies qui ne fait pas son travail correctement.

Le coprésident (M. McCleave): C'est le domaine du greffier, et M. Mackenzie fera les vérifications nécessaires. Je suis tout à fait d'accord, j'ai reçu certains documents qui m'ont posé des problèmes.

M. Robinson: Aujourd'hui, M^lle^ Mayrand nous a parlé d'un texte, et ce texte était virtuellement illisible. Je ne suis pratiquement pas arrivé à le lire.

Le coprésident (M. McCleave): Bien entendu, nos renseignements devraient être parfaits.

Mlle Mayrand: Il s'agissait peut-être de la photocopie d'une photocopie.

M. Robinson: Oui, quand on fait la photocopie d'une photocopie, le résultat n'est pas toujours excellent. On pourrait peut-être faire plus attention pour que cela soit lisible.

M. Eglington: Pourrais-je dire quelque chose, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je vous en prie.

M. Eglington: Mardi dernier, je me suis rendu au camp d'entraînement de la Fonction publique et j'ai parlé du Comité, et toutes sortes de suggestions délicieusement simples ont été faites, suggestions dont j'ai honte à dire qu'elles ne m'avaient pas frappé auparavant. Entre autres choses, les fonctionnaires des ministères aimeraient être prévenus lorsque le cas de leur règlement a été réglé. Dans le passé nous avons écrit des lettres lorsqu'il y avait des difficultés et si une explication était renvoyée et qu'elle satisfaisait le Comité, je le faisais savoir par retour de courrier aux intéressés. Il n'est pas possible d'envoyer simplement une lettre générale disant: «Vos règlements sont sortis vainqueurs de l'épreuve», car ils peuvent à tout moment être renvoyés devant le Comité. Mais je me demande si nous ne devrions peut-être pas rédiger une sorte de formule indiquant que tel règlement a réussi à subir l'épreuve du feu pour le moment mais que, néanmoins, il est susceptible d'être rappelé à tout moment, car, selon toute apparence, les responsables des ministères aimeraient savoir si nous avons étudié leurs règlements et s'ils sont . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We call them, they are on our agenda, Mr. Eglington, and I think it is up to the sources in the department to read our proceedings from one end to the other. It is noted, you know, in a separate part, and I think they could just go there and if they find that it has been considered then that is it. I think that suffices. These regulations are all permanently referred to us. Lord knows, we are just as capable as anybody else of making mistakes but, at least, in our case we can always call it back in and take another bash at it, eh?

Mr. Robinson: One point on that, Mr. Chairman. Is our agenda published in our *minutes*?

• 1205

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No; but the practice the Chair has followed has been to use the agenda and to call it straight down. But . . .

Mr. Robinson: I was just thinking, to make it simple for the departments, if the agenda were printed at the beginning of the meeting, all you would have to do is look at them each day and you can pick out your own regulation.

Mr. Eglington: There is a résumé in the front which records what was decided about each one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And not only that, we follow them by number. We do not bounce back and forth. In that sense, if somebody wants to find out what happened to good old SOR 75-289, all he has to do is to keep reading through any one week after another until he finds it has been dealt with.

Mr. Eglington: At the end of the session there will be an index.

Mr. Robinson: There should not be any problem. I do not see why the Committee should be burdened with all this extra stenographic service. The first thing you know, we will have to hire another secretary, or something.

Mr. Eglington: Which is on the card, in any event; poor Mrs. Leroux is sinking under the weight of all this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is she, indeed? All right, then we may be in a position that we should get extra help for her.

Mr. Eglington: Her answer is that she is too busy to have a helper.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): She is too busy to explain her problems to us, I guess. Well, all right; God bless her, anyway. Good luck, Mrs. Leroux. But if anything happens to her, I would be afraid of what would happen to the Committee.

Thank you very much. We will meet again, but we will not have a Tuesday meeting next week. However, I would hope that when Senator Forsey returns we would resume the Tuesday meetings on the Jed Baldwin bill, the subject

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ils figurent à notre ordre du jour, monsieur Eglington, et il revient aux responsables des ministères de lire nos comptes rendus d'un bout à l'autre. Cela figure au procès-verbal et ils peuvent très bien vérifier eux-mêmes, un point c'est tout. Je crois que cela suffit. Nous sommes saisis en permanence de tous ces règlements. Dieu sait que nous sommes tout aussi capables que quiconque de faire des erreurs mais, au moins, dans notre cas nous avons toujours la possibilité de les réparer, n'est-ce pas?

M. Robinson: A ce sujet, monsieur le président, notre ordre du jour est-il publié dans notre compte rendu?

Le coprésident (M. McCleave): Non; mais nous avons toujours respecté cet ordre du jour. Toutefois . . .

M. Robinson: Je pensais simplement, pour faciliter la tâche au ministère, que si l'ordre du jour était imprimé au début de la réunion, il suffirait alors de le consulter chaque jour pour y relever les règlements pertinents.

M. Eglington: Il y a un résumé qui indique les décisions pour chacun d'entre eux.

Le coprésident (M. McCleave): Non seulement cela, mais nous les étudions selon l'ordre numérique. Nous ne sautons pas de l'un à l'autre. Dans cette mesure, si quelqu'un veut savoir ce qui est arrivé au bon vieux DORS/75-289, tout ce qu'il a à faire c'est de parcourir la liste pour chaque semaine jusqu'à ce qu'il constate que ce règlement a été étudié.

M. Eglington: A la fin de la session un index sera publié.

M. Robinson: Il ne devrait pas y avoir de problème. Je ne vois pas pourquoi le comité devrait s'imposer le fardeau de tout ce service sténographique supplémentaire. Sans nous en apercevoir, nous nous retrouverons avec l'obligation d'embaucher une autre secrétaire.

M. Eglington: Ce qui est prévu, de toute manière: la pauvre M^me^ Leroux plie sous le poids.

Le coprésident (M. McCleave): Vraiment? Il se peut donc qu'il nous faille trouver quelqu'un pour l'aider.

M. Eglington: Elle dit toujours qu'elle a trop de travail pour qu'on l'aide.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'elle a trop de travail pour nous expliquer ses problèmes. Très bien; que Dieu la bénisse, de toute manière. Bonne chance M^me^ Leroux. Mais si quoi que ce soit lui arrivait, j'aurais très peur pour le comité.

Je vous remercie infiniment. Nous nous réunirons de nouveau la semaine prochaine, mais pas mardi. Toutefois, j'espère qu'au retour du sénateur Forsey nous reprendrons les réunions du mardi au sujet du projet de loi de Jed

[*Text*]

matter of the Jed Baldwin bill and the guidelines, and that we would have before us the former Clerk of the Privy Council, Mr. Robertson, who has volunteered to be a witness. Thank you. Good morning.

[*Interpretation*]

Baldwin, du contenu du projet de loi de Jed Baldwin et des directives, et nous aurions comme témoin l'ancien greffier du Conseil privé, M. Robertson, qui a volontiers accepté de comparaître. Je vous remercie. Au revoir.

APPENDIX "RSI-12"

INSTRUMENTS OFFICERS

Department	*Name and Address*	*Telephone*
Agriculture	Mr. R. Roger, Director, Legal Services Sir John Carling Bldg., Carling Ave., K1A 0C5	4-9511
Communications	Mr. André Bluteau, Director, Legal Services Berger Bldg., 100 Metcalfe St., K1A 0C8	2-5716
Consumer & Corporate Affairs	Miss C. Robertshaw, Legal Adviser Place du Portage, Hull, Quebec	7-2741
Energy, Mines & Resources	Mr. Jack Gould, Legal Counsel 21st Floor, EMR Tower, 580 Booth St., K1A 0E4	2-2443
Environment	Mr. J. G. Carton, Director, Legal Services Fontaine Bldg., Hull, Quebec K1A 0H3	7-3171
External Affairs	Mr. J. O. Parry, Legal Adviser, Treaty Section Legal Advisory Division, Lester B. Pearson Bldg., 125 Sussex Dr., K1A 0G2	6-7194
Finance	Mr. H. Calof, Q.C., Director, Legal Services Place Bell Canada K1A 0G5	2-5405
Health & Welfare	Mr. C. T. Mullane, Director, Legal Services	2-6277
OR	Mr. C. T. A. MacNab, Assistant Director, Legal Services Room 860 Brooke Claxton Bldg., Tunney's Pasture K1A 0K9	2-4375
Indian Affairs and Northern Development	Mr. Jacques Roy, Director, Legal Services, Rm 406A	6-5240
AND	Mr. Pierre Robillard, A/Chief, Parliamentary Relations Centennial Towers, 400 Laurier Ave. W., K1A 0H4	2-9953
Industry, Trade & Commerce	Mr. T. E. Bocking, Executive Assistant, Deputy Minister's Office, Place de Ville, 112 Kent Street, K1A 0H5	6-3560
Justice	Mr. H. McIntosh, Director, Privy Council Office, 2152 West Memorial Bldg., 344 Wellington St. K1A 0H8	2-5565
Labour	Mr. G. Van Berkel, Director, Legal Services Sir Wilfrid Laurier Bldg., 340 Laurier Ave. W. K1A 0J2	6-0144
Manpower & Immigration	Mr. W. Black, Director, Legal Services Room 220, Bourque Bldg., 305 Rideau St. K1A 0J9	2-4224
National Defence	Colonel G. L. Waterfield, Deputy Judge Advocate General – Advisory, 101 Colonel By Drive, 18 North Tower K1A 0K2	6-4812
National Revenue (Customs & Excise)	Mr. F. E. Light, Chief, Legislation Division, Customs Operations Branch, Connaught Bldg., Mackenzie Ave. K1A 0L5	6-8380
National Revenue (Taxation)	Mr. A. Butler, Director, Regulations Division 875 Heron Rd. K1A 0L8	5-0061
Post Office	Mr. J. E. Uberig, Asst. Deputy Postmaster General – Corporate Affairs, Sir Alexander Campbell Bldg., Confederation Hts. K1A 0B1	8-8847

Department	*Name and Address*	*Telephone*
Public Works	Mr. R. W. Law, Director, Legal Services P.O. Box 1525, Station "B" K1P 5V2 (110 O'Connor St.)	8-4649
Regional Economic Expansion	Mr. E. W. Oliver, Director, Operational Planning Division, Industrial Incentives Branch, 161 Laurier Ave. W. K1A 0M4	6-7920
*Science and Technology	Mr. M. M. Goldberg, Q.C., Director, Legal Services 207 Queen St. K1A 1A1	6-8840
Secretary of State	Mr. Bernard Forestell, Departmental Secretary Room 2005, Lord Elgin Plaza, 66 Slater St. K1A 0M5	6-4919
Solicitor General	Mr. R. Macauley, Legal Adviser, National Parole Board Rm 622P, 340 Laurier Ave. W. K1A 0R1 (*Parole Board Regulations*) Mr. G. Doucet, Legal Adviser, Rm 317, 340 Laurier Ave. W. (*Penitentiary Service & Secretariat Regulations*) Sgt. A. Michalow, – R.C.M.P. Headquarters 1200 Alta Vista Dr. K1A 0R2 (*R.C.M.P. Regulations*)	2-9691 2-8711 3-9910
*Supply & Services	Mr. M. J. Deacey, Special Asst. to the Deputy Minister of Supply, MacDonald Bldg., 123 Slater St. K1A 0T5	6-2422
Transport	Mrs. Mary Temple, Legal Adviser OR Mr. Hunter Gordon, Legal Adviser Transport Canada Bldg., Place de Ville K1A 0N5	6-5610 6-3674
Treasury Board	Mr. H. Calof, Q.C., Director, Legal Services Place Bell Canada K1A 0R5	2-5405
Urban Affairs	Mr. M. L. Jewett, Director, Legal Services 333 River Road K1A 0P6	3-1491
Veterans Affairs	Mr. A. D. Atkins, Senior Consultant, Management Advisory Services, Veterans Affairs Bldg., Lyon & Wellington St. K1A 0P4	6-7651

* Department does not make regulations

Board or Commission	*Department*	*Telephone*
Anti-Dumping Tribunal	Mr. A. B. Trudeau, Secretary Place Bell Canada, 160 Elgin St. K1A 0G5	6-9823
Atomic Energy Control Board	Mr. J. F. D. MacIsaac, Legal Adviser P.O. Box 1046, Ottawa K1P 5S9	5-7069
Canada Labour Relations Board	Me Hélène LeBel, Vice-Chairman Tower "D" Lester B. Pearson Bldg., 125 Sussex Dr. K1A 0X8	5-7073
Canadian Transport Commission	Mr. Jules Fortier, Q.C., General Counsel 275 Slater St. K1A 0N9	5-8163
Medical Council of Canada	MGen (Retd) J. W. B. Barr, M.D., Registrar, 1867 Alta Vista Dr., Box 8234 K1G 3H7	521-6012
National Energy Board	Mr. Fred Lamar, Q.C., General Counsel Trebla Bldg., 473 Albert St. K1A 0E5	6-1853
Public Service Commission	Mrs. Marcelle DuBroy, Secretary Room 1905, Tower "A", Place de Ville K1A 0M7	2-2752
Public Service Staff Relations Board	Mr. J. E. McCormick. Legal Adviser P.O. Box 1525, Station "B", K1P 5V2	6-2707
St. Lawrence Seaway Authority	Mr. J. T. Carvell, Counsel Transport Canada Bldg., Place de Ville K1R 7R9	2-5759
Tax Review Board	Mr. P. H. McCann, Registrar 381 Kent Street K1A 0M1	5-9045
Unemployment Insurance Commission	Mr. J. W. Douglas, Director, Legal Services 222 Nepean St. K1A 0J5	6-2787
Canadian Wheat Board	Mr. J. E. McLaughlin, Secretary 423 Main Street, Winnipeg, Manitoba R3C 2P5	

APPENDICE «RS1-12»

FONCTIONNAIRES CHARGÉS DES DOCUMENTS OFFICIELS

Ministère	*Nom et adresse*	*Téléphone*
Agriculture	M. R. Roger, Directeur, Services juridiques Édifice John Carling, avenue Carling K1A 0C5	4-9511
Communications	M. André Bluteau, Directeur, Services juridiques Édifice Berger, 100, rue Metcalfe K1A 0C8	2-5716
Consommation et corporations	M^lle C. Robertshaw, conseiller juridique Place du Portage, Hull (Québec)	7-2741
Énergie, mines et ressources	M. Jack Gould, conseiller juridique 21^ème étage, Tour EMR, 580, rue Booth K1A 0E4	2-2443
Environnement	M. J. G. Carton, Directeur, Services juridiques Édifice Fontaine, Hull (Québec) K1A 0H3	7-3171
Affaires extérieures	M. J. O. Parry, conseiller juridique, section des traités, division de la consultation juridique, Édifice Lester B. Pearson, 125, promenade Sussex K1A 0G2	6-7194
Finances	M. H. Calof, C.R., Directeur, Services juridiques Place Bell Canada K1A 0G5	2-5405
Santé et bien-être	M. C. T. Mullane, Directeur, Services juridiques OU M. C. T. A. MacNab, Directeur adjoint, Services juridiques, Pièce 860, Édifice Brooke Claxton, Tunney's Pasture K1A 0K9	2-6277 2-4375
Affaires indiennes et Nord canadien	M. Jacques Roy, Directeur, Services juridiques, Pièce 406 A ET M. Pierre Robillard, chef adjoint, relations parlementaires, Tour du Centenaire, 400 ouest, avenue Laurier K1A 0H4	6-5240 2-9953
Industrie et commerce	M. T. E. Bocking, chef de cabinet, Bureau du sous-ministre, Place de Ville, 112, rue Kent K1A 0H5	6-3560
Justice	M. H. McIntosh, Directeur, Bureau du conseil privé 2152, Édifice West Memorial, 344, rue Wellington K1A 0H8	2-5565
Travail	M. G. Van Berkel, Directeur, Services juridiques Édifice Sir Wilfrid Laurier, 340 ouest, avenue Laurier K1A 0J2	6-0144
Main-d'œuvre et Immigration	M. W. Black, Directeur, Services juridiques Pièce 220, Édifice Bourque, 305, rue Rideau K1A 0J9	2-4224
Défense nationale	Colonel G. L. Watterfield, juge-avocat général adjoint à titre consultatif, 101, Promenade du Colonel By, 18, Tour du nord K1A 0K2	6-4812
Revenu National (Douanes et accise)	M. F. E. Light, chef, Division de la législation, Direction des opérations douanières, Édifice Connaught, avenue MacKenzie K1A 0L5	6-8380
Revenu National (impôt)	M. A. Butler, Directeur, Division des règlements 875, chemin Heron K1A 0L8	5-0061
Postes	M. J. E. Uberig, sous-ministre adjoint des postes, Corporations, Édifices Sir Alexandre Campbell, Confederation Hts. K1A 0B1	8-8847

Ministère	*Nom et adresse*	*Téléphone*
Travaux publics	M. R. W. Law, Directeur, Services juridiques C.P. 1525, Station «B» K1P 5V2 (110, rue O'Connor)	8-4649
Expansion Économique Régionale	M. E. W. Oliver, Directeur, Division de la planification des opérations, Direction des stimulants industriels, 161 ouest, avenue Laurier K1A 0M4	6-7920
*Sciences et Technologie	M. M. M. Goldberg, Directeur, Services juridiques 207, rue Queen K1A 1A1	6-8840
Secrétariat d'État	M. Bernard Forestell, Secrétaire du ministère Pièce 2005, Lord Elgin Plaza, 66, rue Slater K1A 0M5	6-4919
Solliciteur général	M. R. Macauley, conseiller juridique, Commission nationale des libérations conditionnelles, Pièce 622P, 340 ouest, avenue Laurier K1A 0R1 *(Règlements de la Commission des libérations conditionnelles)*	2-9691
	M. G. Doucet, conseiller juridique, Pièce 317, 340 ouest, avenue Laurier. *(Service des pénitenciers et règlements du Secrétariat)*	2-8711
	Sergent A. Michalow, Administration centrale de la GRC, 1200, Promenade Alta Vista, K1A 0R2 *(Règlements de la GRC)*	3-9910
*Approvisionnement et services	M. M. J. Deacey, adjoint spécial auprès du sous-ministre des Approvisionnements, Édifice MacDonald, 123, rue Slater K1A 0T5	6-2422
Transports	Mme Mary Temple, conseiller juridique	6-5610
OU	M. Hunter Gordon, conseiller juridique Édifice Transports Canada, Place de Ville K1A 0N5	6-3674
Conseil du Trésor	M. H. Calof, C.R., directeur, Services juridiques Place Bell Canada K1A 0R5	2-5405
Affaires urbaines	M. M. L. Jewett, directeur, Services juridiques 333, Chemin River K1A 0P6	3-1491
Affaires des anciens combattants	M. A. D. Atkins, premier conseiller, Services de consultation gestionnelle, Édifice des Affaires des anciens combattants, coin des rues Lyon et Wellington K1A 0P4	6-7651

*Le ministère n'établit pas les règlements

Office ou Commission	*Ministère*	*Téléphone*
Tribunal anti-dumping	M. A. B. Trudeau, secrétaire, Place Bell Canada, 160, rue Elgin K1A 0G5	6-9823
Commission de contrôle de l'énergie atomique	M. J. F. D. MacIsaac, conseiller juridique C.P. 1046, Ottawa K1P 5S9	5-7069
Conseil canadien des relations du travail	Mme Hélène Lebel, vice-président Tour «D», Édifice Lester B. Pearson, 125, Promenade Sussex K1A 0X8	5-7073
Commission canadienne des transports	M. Jules Fortier, C.R., conseiller général 275, rue Slater K1A 0N9	5-8163
Conseil médical du Canada	Major général (retraité) J. W. Barr, M.D., registraire, 1867, Promenade Alta Vista, C.P. 8234 K1G 3H7	521-6012
Office national de l'Énergie	M. Fred Lamar, C.R. conseiller général Édifice Trebla, 473, rue Albert K1A 0E5	6-1853
Commission de la Fonction publique	Mme Marcelle DuBroy, secrétaire Pièce 1905, Tour «A», Place de ville K1A 0M7	2-2752
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	M. J. E. McCormick, conseiller juridique C.P. 1525, Station «B» K1P 5V2	6-2707
Administration de la Voie Maritime du St-Laurent	M. J. T. Carvell, conseiller Édifice Transports Canada, Place de Ville K1R 7R9	2-5759
Commission de révision de l'impôt	M. P. H. McCann, registraire 381, rue Kent K1A 0M1	5-9045
Commission d'assurance-chômage	M. J. W. Douglas, directeur, Services juridiques 222, rue Nepean K1A 0J5	6-2787
Commission canadienne du blé	M. J. E. McLaughlin, secrétaire 423, rue Main, Winnipeg, Manitoba R3C 2P5	

Issue No. 31

Thursday, June 12, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 31

Le jeudi 12 juin 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to a motion in the Senate on Wednesday, June 11, 1975, the name of the Honourable Senator Phillips was substituted for that of the Honourable Senator Walker.

Conformément à la motion au Sénat le mercredi 11 juin 1975, le nom de l'honorable sénateur Phillips est substitué à celui de l'honorable sénateur Walker.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 12, 1975
(32)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments met at 3:42 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Forsey and Mr. McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In Attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*)

On SOR/72-402, Public Service Employment Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Public Service Commission with respect to certain comments on the amendment.

The Committee considered SOR/72-466, Hatchery Regulations.

On SOR/74-166, Regional Development Incentives Regulations, 1974,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Regional Economic Expansion with respect to certain comments on the Regulations.

The Committee considered SOR/74-195, Regional Development Incentives Regulations, 1974, amendment.

On SOR/74-381, General Preferential Tariff Rules Of Origin Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Finance with respect to certain comments on the Regulations.

The Committee considered SOR/75-229, Umpire Rules of Procedure, amendment; SOR/75-230, Motor Vehicle Safety Regulations, amendment; SOR/75-231, Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendment; SOR/75-233, N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment; SOR/75-247, Food And Drug Regulations, amendment; SOR/75-248, Food And Drug Regulations, amendment; SOR/75-258, Food And Drug Regulations, amendment; SOR/75-252, (St. Lawrence Waterway) Marine Traffic Regulations, amendment; SOR/75-253, (St. Lawrence Waterway) Marine Traffic Regulations, amendment; SOR/75-256, Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, amendment; SOR/75-263, Canada Labour Standards Regulations, amendment; SOR/75-266, Feed, Grain (Eastern Canada) Assistance Regulations, 1975.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 JUIN 1975
(32)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 42, sous la présidence du sénateur Forsey et de M. McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseiller auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*)

DORS/72-402—Règlement sur l'emploi de la Fonction publique—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les représentants compétents de la Commission de la Fonction publique concernant certains commentaires sur la modification.

Le Comité étudie le DORS/72-466—Règlement sur les pouvoirs.

DORS/74-166—Règlement sur les subventions au développement régional, 1974,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les représentants compétents du ministère de l'Expansion économique régionale concernant certains commentaires sur le règlement.

Le Comité étudie le DORS/74-195—Règlement sur les subventions au développement régional, 1974—Modification.

DORS/74-381—Règles d'origine du Tarif de préférence général,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les représentants compétents du ministère des Finances concernant certains commentaires sur les Règles.

Le Comité étudie le DORS/75-229—Règles de procédure du juge arbitre—Modification; le DORS/75-230—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification; le DORS/75-231—Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Grands Lacs—Modification; le DORS/75-233—Règlement sur les taux d'intérêt de la LNH—Modification; le DORS/75-247—Règlement sur les aliments et drogues—Modification; le DORS/75-248—Règlement sur les aliments et drogues—Modification; le DORS/75-258—Règlement sur les aliments et drogues—Modification; le DORS/75-252—Règlement sur la circulation maritime (dans la voie navigable du Saint-Laurent)—Modification; le DORS/75-253—Règlement sur la circulation maritime (dans la voie navigable du Saint-Laurent)—Modification; le DORS/75-256—Tarif de l'entrepôt frigorifique de Montréal—Modification; le DORS/75-263—Règlement du Canada sur les normes de travail—Modification; le DORS/75-266—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes (provinces de l'est), 1975.

On SI/75-47, Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the amendment.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Mr. Robinson moved,—That the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses recommending, notwithstanding an Order of the Senate of Tuesday, October 29, 1974, and an Order of the House of Commons of Thursday, October 31, 1974 respecting the quorum of the Committee, that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

And debate arising thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Leblanc (*Laurier*) moved,—That the Joint Chairmen be authorized to submit to the Speakers of their respective Houses a letter relating to the permanent staffing of the Committee.

And debate arising thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

Ordered,—That comments by Counsel to the Committee on SOR's/72-402, 72-466, 74-166, 74-195, 74-381, 75-229, 75-247, 75-266, SI/75-47 and a letter, relating to the permanent staffing of the Committee, from the Joint Chairmen to the Speakers of their respective Houses be printed *in extenso* to the Evidence of this day's meeting.

At 4:56 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/75-47—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires sur la modification.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

M. Robinson propose,—Que l'on demande aux coprésidents de faire rapport à leur Chambre respective recommandant, nonobstant un ordre du Sénat du mardi 29 octobre 1974 et un ordre de la Chambre des Communes du jeudi 31 octobre 1974 concernant le quorum du Comité, que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances au cours du congé d'été qui vient en vue de recevoir et d'autoriser l'impression des témoignages, lorsqu'il y a trois membres du Comité présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

Le débat s'engage puis la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Leblanc (*Laurier*) propose,—Que les coprésidents soient autorisés à soumettre aux orateurs de leur Chambre respective, une lettre concernant le personnel permanent du Comité.

Le débat s'engage puis la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est ordonné,—Que les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité sur les DORS/72-402, 72-466, 74-166, 74-195, 74-381, 75-229, 75-247, 75-266, le TR/75-47 et une lettre concernant le personnel permanent du Comité provenant des coprésidents aux orateurs de leur Chambre respective, soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance de ce jour.

A 16 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, June 12, 1975.

• 1535

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I now declare this meeting open and, of course, I would imagine, on everybody's behalf, that the first words that should be sounded are a very warm welcome back to you, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. I am very glad to be back, for a variety of reasons, most notably to have the opportunity of rejoining my friends and colleagues on this Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You look so refreshed that probably we are going to give you extra summer duty while the rest of us engage in other activities.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, you will be out of luck because I am going off on the twenty-ninth of this month to Prince Edward Island for a three or four weeks' holiday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sensible.

All right. For our meeting today, we open with a rather substantial issue and, oddly enough, I do not know Mr. Eglington if you have extrasensory perception or what but the issue was raised in the room this morning by Mr. Carson of the Public Service Commission, that he was forecasting that some of the things would come to pass which apparently his own crowd has put together by way of regulations and is now making to come to pass. Is it the Public Service Commission who have . . .

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps they should consult more with their chief but, in any event, we print the commentary.

• 1540

SOR/72-402

PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT REGULATIONS, amendment

Public Service Employment Act

May 27, 1975

Criteria 1(a); 4; 9

Section 33 of the Public Service Employment Act reads:

> "33. *Subject to this Act,* the Commission may make such regulations as it considers necessary to carry out and give effect to this Act."

The previous section 7 of the Public Service Employment Regulations made by SOR/69-592 (amending SOR/67-129 as subsequently further amended) read:

> "7. (1) Every appointment shall be in accordance with selection standards and shall be made

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 12 juin 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je déclare la séance ouverte et j'imagine que nos premiers mots doivent être des mots de bienvenue à l'adresse du coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous remercie beaucoup. Pour diverses raisons je suis heureux d'être de retour et surtout parce que cela me donne l'occasion de revoir mes amis et mes collègues du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez l'air tellement bien que nous allons probablement vous donner des travaux d'été additionnels pendant que le reste du Comité fera autre chose.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, vous n'aurez pas de chance, car je prends trois ou quatre semaines de vacances, à partir du 29, dans l'Île du Prince-Édouard.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez bien raison.

Très bien. Nous commençons la réunion aujourd'hui en abordant une question assez complexe, et je ne sais pas si M. Eglington a une perception extra-sensorielle ou quoi, mais cette même question a été soulevée ce matin par M. Carson, de la Commission de la Fonction publique. Il prévoyait que certaines dispositions que son personnel a rassemblées sous forme de règlements seraient bientôt adoptées. Est-ce que c'est la Commission de la Fonction publique qui a . . .

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): On devrait avoir une plus grande communication avec le chef, mais de toute façon nous allons imprimer ce commentaire.

DORS/72-402

Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification

Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Le 27 mai 1975

Critère 1(a); 4; 9

L'article 33 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique se lit comme suit:

> «33. Sous réserve de la présente loi, la Commission peut établir les règlements qu'elle juge nécessaires à l'application et à la mise en œuvre de la présente loi.»

Auparavant, l'article 7 du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique établi par DORS/69-592 (modifiant le DORS/67-129 tel que subséquemment modifié) se lisait comme suit:

> «7. (1) Toute nomination doit être conforme aux normes de sélection et doit être faite

[*Text*]

(*a*) by open or closed competition; or

(*b*) by other process of personnel selection

(i) from among employees in respect of whom data is recorded in an inventory, which employees meet the qualifications for the appointment, or

(ii) where no employee referred to in subparagraph (i) is qualified and suitable for the appointment, from among applicants who are not employed in the Public Service in respect of whom data is recorded in an inventory, which persons meet the qualifications for the appointment.

(2) Notwithstanding subsection (1) where the responsible staffing officer is of the opinion that an appointment should be made immediately and that a competition or other process of personnel selection referred to in paragraph (*b*) of subsection (1) would not result in the identification of a candidate who is better qualified than a person who is willing and able to accept the appointment, the responsible staffing officer may appoint that person.

(3) For the purposes of paragraph (*b*) of subsection (1)

(*a*) employees who meet the qualifications for an appointment shall be identified as candidates by a review of the data referred to in subsection (6) recorded in an inventory of all employees who would have been eligible to compete if a competition had been conducted; and

(*b*) applicants who are not employed in the Public Service shall be identified as candidates by a review of that data recorded in an inventory in respect of applicants who have met the minimum qualifications for an appointment but who have not been appointed.

(4) The relative merit of employees or applicants identified as candidates from an inventory shall be determined

(*a*) by assessing the candidates in accordance with the appropriate selection standards prescribed by the Commission; and

(*b*) subject to subsection (5), where the candidates are employees, by taking into account the results of the employee appraisal described in section 13.

(5) Paragraph (*b*) of subsection (4) shall come into force

(*a*) for employees in groups for which selection standards have been prescribed by the Commission, one year after the date upon which this Regulation is published in Part II of the *Canada Gazette;* and

(*b*) for employees in groups for which selection standards have not been prescribed by the Commission, one year after the date upon which such standards are so prescribed.

(6) Inventory data used in the selection process shall include that pertaining to:

[*Interpretation*]

a) par voie de concours public ou restreint; ou

b) par une autre méthode de sélection de personnel

(i) choisi parmi les employés au sujet desquels des données ont été répertoriées et qui réunissent les titres de compétence pour être nommés, ou

(ii) si aucun des employés dont il est question au sous-alinéa (i) n'est ni qualifié ni apte à être nommé, choisi parmi les postulants qui ne font pas partie de la Fonction publique, au sujet desquels des données ont été répertoriées et qui réunissent les titres de compétence pour être nommés.

(2) Nonobstant le paragraphe (1), si l'agent du personnel responsable est d'avis qu'une nomination doit être faite immédiatement et que la tenue d'un concours ou une autre méthode de sélection de personnel mentionnée à l'alinéa *b*) du paragraphe (1) ne permettrait pas de trouver un candidat mieux qualifié que la personne disposée et apte à accepter la nomination, l'agent du personnel responsable peut nommer cette personne à un poste.

(3) Aux fins de l'alinéa*b*) du paragraphe (1)

a) les employés qui réunissent les conditions de nomination seront reconnus candidats après examen des données mentionnées au paragraphe (6) et confiées à un répertoire de tous les employés qui auraient été admissibles au concours si un concours avait eu lieu; et

b) les postulants qui ne font pas partie de la Fonction publique seront reconnus candidats après examen des données répertoriées relatives aux postulants qui réunissent les conditions minimales de nomination mais qui n'ont pas été nommés.

(4) Le mérite relatif des employés ou des postulants reconnus candidats après examen d'un répertoire sera établi

a) en appréciant les candidats conformément aux normes de sélection appropriées prescrites par la Commission; et

b) sous réserve des dispositions du paragraphe (5), si les candidats sont des employés, en tenant compte des résultats de l'appréciation de l'employé décrite à l'article 13.

(5) L'alinéa *b*) du paragraphe (4) entrera en vigueur

a) dans le cas des employés des groupes à l'égard desquels la Commission a prescrit des normes de sélection, un an après la date de publication du présent Règlement dans la Partie II de la *Gazette du Canada*; et

b) dans le cas des employés des groupes à l'égard desquels la Commission n'a pas prescrit de normes de sélection, un an après la date où ces normes auront été prescrites.

(6) Les données répertoriées utilisées pour la sélection doivent comprendre les renseignements ayant trait aux domaines suivants:

[*Texte*]

(*a*) education and other training;

(*b*) language skills;

(*c*) occupational skills and work history;

(*d*) performance assessment referred to in section 13; and

(*e*) statutory priorities for appointment.

(7) An employee has a right to review the inventory data that pertains to him, and a transcript of such data shall be supplied to an employee for that purpose at least once in every twelve-month period."

The effect of the present amendment is to delete the words "that an appointment should be made immediately" from subsection 7(2).

Whatever may be said of section 7(2) in its earlier form the result of the present amendment is:

a) to remove any requirement of immediacy or urgency before the usual procedures of hiring are by-passed;

b) to give not to the Commissioners but to a "responsible staffing officer" a complete and unfettered power to by-pass the competitive method, and the alternative processes of selection based on established merit, for filling positions in the Public Service;

c) purportedly by regulation to alter the basic system of hiring for the Civil Service which is laid down in section 10:

"Appointments to or from within the Public Service shall be based on selection according to merit, as determined by the Commission, and shall be made by the Commissioner, at the request of the deputy head concerned, by competition, or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service."

Section 33 of the Act and the power there given to the Commission must be read subject to section 10. ("Subject to this Act, the Commission may make such regulations.") Consequently, the present section 7(2) of the regulations can only be considered as intra vires if the opinion of the responsible staffing officer referred to in section 7(2) is a "process of selection designed to establish the merit of candidates". That it is not is plain from the terms of the subsection itself for it says that the officer's opinion comes into play only when "competition or other process of personnel selection" would not result in the identification of a candidate more meritorious than some other ready to hand. The conclusion appears almost inevitable that in first enacting subsection 7(2) to cover situations of urgency and then deleting the urgency requirement by this present amendment the Commission has sought to add to the powers Parliament has conferred upon it and to detract from the restrictions and conditions Parliament has seen fit to place upon the Commission's power of appointment in the Public Service.

[*Interprétation*]

a) instruction et autre formation;

b) compétence linguistique;

c) compétence et antécédents professionnels;

d) appréciation du rendement mentionné à l'article 13; et

e) priorités statutaires de nomination.

(7) Tout employé a le droit d'examiner les données répertoriées qui le concernent et, dans ce but, on fournira à chacun un relevé de ces données au moins une fois tous les douze mois.»

La présente modification a pour effet de retrancher les termes «qu'une nomination doit être faite immédiatement» du paragraphe 7(2).

Quoiqu'on puisse dire du paragraphe 7(2) initial, la présente modification a pour effet:

a) d'éliminer toute nécessité d'établir l'urgence ou l'aspect pressant du travail qui doit être effectué pour pouvoir laisser de côté les méthodes habituelles de sélection;

b) de donner à un «agent du personnel responsable», et non aux commissaires, un pouvoir inconditionnel de ne pas faire de concours et de contourner les autres méthodes de sélection se fondant sur le mérite des candidats, lorsqu'il embauche des fonctionnaires;

c) de modifier, par un règlement, la méthode de base utilisée pour l'engagement des fonctionnaires, méthode décrite de la façon suivante à l'article 10:

«Les nominations à des postes de la Fonction publique, faites parmi des personnes qui en sont déjà membres ou des personnes qui n'en font pas partie, doivent être faites selon une sélection établie au mérite, ainsi que le détermine la Commission. La Commission les fait à la demande du sous-chef en cause, à la suite d'un concours, ou selon telle autre méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.»

L'article 33 de la Loi et le pouvoir qui y est conféré à la Commission doivent être interprétés à la lumière de l'article 10. («Sous réserve de la présente Loi, la Commission peut établir les règlements»). En conséquence, l'article 7(2) actuel du règlement ne peut être considéré comme intra vires que si, de l'avis de l'agent du personnel responsable dont il est question dans l'article 7(2), il s'agit d'une «méthode de sélection conçue pour établir le mérite des candidats». Les termes du paragraphe lui-même indiquent clairement que tel n'est pas le cas puisqu'il y est précisé que l'agent du personnel ne donne son avis *que lorsque* «la tenue d'un concours ou une autre méthode de sélection du personnel» ne permettrait pas de trouver un candidat plus qualifié que la personne disposée et apte à accepter la nomination. On en arrive presque inévitablement à la conclusion suivante: en adoptant le paragraphe 7(2) concernant les situations d'urgence et en éliminant la nécessité d'établir qu'il y a urgence par la présente modification, la Commission a voulu obtenir plus de pouvoirs que le Parlement ne lui en avait conféré et éliminer les restrictions et les conditions que le Parlement avait jugé bon de lui imposer en ce qui a trait à son pouvoir d'engager des fonctionnaires.

[*Text*]

It may also be the case that section 7(2) is inconsistent with section 11 of the Act:

> "Appointments shall be made from within the Public Service except where, in the opinion of the Commission, it is not in the best interests of the Public Service to do so."

The opinion referred to in subsection 7(2) is not that of the Commission but that of a "responsible staffing officer" and the opinion that he forms in terms of that subsection may not necessarily be the equivalent of the opinion required in section 11 of the Act.

Vires apart the discretion given to the responsible hiring officer is worthy of the Committee's scrutiny and consideration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The neat point, I gather, is how far the merit system fits in with the need, I suppose, to recruit hundreds and thousands of bodies and whether you should have a merit system, particularly at a low level, or a system of advancement or promotion. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes. The Act lays down in Section 10 the basic norm for Public Service appointments, and Section 33 which empowers the Commissioners to make regulations as expressed in the subject to the Act; and the regulation which is made in this instance appears to be in stark conflict with the basic principle laid down in Section 10.

I should point out something which does not appear in the printed note that went around. I should have said something about who is the responsible staffing officer, not that I am able to enlighten you very much. He is defined in the original regulations as the person authorized to exercise or perform the power, function or duty in relation to which the context extends—which does not really say who he is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That reminds me of the jurisdiction clause in certain union constitution: "This union shall have jurisdiction over—", and then comes a long series of details, and then: "—and anything else over hwich this union may have jurisdiction". That seems to be, "Open the gates as wide as the sky and let the king come riding by". It is a bureaucrat's dream as a definition, I should think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And a politician's nightmare to try to find out what is going on in this area. Did any of the members of the Committee have any particular thoughts on this topic?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, it seems to me that the bottom of Page 2 and the top part of Page 3 of Counsel's notes are very important, where it says:

> The conclusion appears almost inevitable that in first enacting Subsection 7(2) to cover situation of urgency and then deleting the urgency requirement by this present amendment the Commission has sought . . .

and this is the importnat thing.

> . . . to add to the powers Parliament has conferred upon it and to detract from the restrictions and conditions Parliament has seen fit to place upon the Commission's power of appointment in the Public Service.

[*Interpretation*]

Il se peut aussi que l'article 7(2) soit incompatible avec l'article 11 de la Loi, qui se lit comme suit:

> «Les nominations doivent se faire parmi les employés de la Fonction publique, sauf les cas où la Commission juge que cette façon de procéder n'est pas la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.»

L'avis dont il est question dans le paragraphe 7(2) n'est pas celui de la Commission mais bien celui d'un «agent du personnel responsable», avis qui n'est pas nécessairement conforme à celui dont il est question à l'article 11 de la Loi.

Même si on ne se préoccupe pas de la question des «vires», la discrétion laissée à l'agent du personnel responsable mérite d'être soigneusement étudiée par le Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il s'agit de savoir si le système de mérite répond bien au besoin de recruter des centaines et des milliers de personnes et s'il faudra avoir un système de mérite, surtout à l'échelon inférieur, ou un système d'avancement ou de promotion. Est-ce bien cela?

M. Eglington: Oui. La loi prévoit à l'article 10 les normes de base des nominations à la Fonction publique et l'article 33 donne aux Commissaires le pouvoir de faire des règlements pour la mise en œuvre de la loi. Les règlements édictés dans ce cas semblent être conflits avec les principes de base établis à l'article 10.

J'aimerais ajouter quelque chose qui ne fait pas partie de la note que vous avez reçue. J'aurais dû parler de l'agent du personnel responsable, non pas que je puisse vous éclairer beaucoup à ce sujet. On le définit dans le règlement initial comme une personne autorisée à s'acquitter d'un pouvoir, d'une fonction ou d'un devoir, expliqué dans le contexte, sans dire vraiment qui il est.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me rappelle l'article concernant la compétence dans certaines constitutions des syndicats: «Ce syndicat aura compétence sur . . . «,vient ensuite une longue série de détails, puis». . . toutes autres choses sur lesquelles ce syndicat peut avoir compétence». J'ai l'impression qu'on ouvre ici les portes toutes grandes. Cette définition est un rêve de bureaucrate.

Le coprésident (M. McCleave): Et le cauchemar du politicien qui essaie de voir ce qui se passe. Est-ce que les membres du Comité ont des remarques à faire à ce sujet?

M. Robinson: Monsieur le président, les remarques du conseiller à la page 3 me semblent très importantes:

> On en arrive presque inévitablement à la conclusion suivante: en adoptant le paragraphe 7(2) concernant les situations d'urgence et en éliminant la nécessité d'établir qu'il y a urgence par la présente modification, la Commission a voulu obtenir . . .

C'est cela qui est important.

> . . . plus de pouvoirs que le Parlement ne lui en avait conféré et éliminer les restrictions et les conditions que le Parlement avait jugé bon de lui imposer en ce qui a trait à son pouvoir d'engager des fonctionnaires.

[*Texte*]

I think this is just absolutely incredible, that you can, by way of regulation, increase the power of the Commission when that power is not given by Parliament at all. So I think that this should be pointed out to the Commission, and if it is deemed advisable to have an amendment to the legislation, it should be done that way and not by way of regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps I can add to the Committee's knowledge by pointing out precisely what Mr. Carson had said. I alluded to it earlier but he did say that apparently there is a very storng school of thought, and it must not only be within his own Commission but perhaps within government departments, that the present processes that are followed are not satisfactory in solving the staffing problem.

I do not say that to condone what has happened because I think you are absolutely right. When an act of Parliament speaks, it speaks; and surely that is it. I do not see how anyone should be allowed to subvert that act of Parliament in any way, shape or form until there is an amendment passed in Parliament.

Mr. Robinson: It seems to me there are two things. One, if there is an urgent situation to fill a position or something, then I would think there should be some latitude to do this; but it should be for, I would consider, a temporary reason or on a temporary basis. On the other hand, I think that the merit system is a good system to use and I think it should not be abrogated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then I gather you are suggesting, Mr. Robinson, that Mr. Eglington or Miss Mayrand should follow this up and at least obtain some explanation. Am I correct in that?

Mr. Robinson: Yes, on that part of it. Then there is another point at the end, too, that I would refer to. It would seem to me that they have changed the emphasis and that it should only be the Commission and not a so-called responsible staffing officer that would be able to form the opinion with regard to the individual concerned.

Mr. Eglington: It may be, Mr. Robinson, that the responsible staffing officer may turn out to be a person to whom there has been a lawful sub-subdelegation of authority under subsection (5) of Section 6 of the act. The act allows the commission to delegate to the deputy heads of the departments, and then, further on, from deputy heads to persons designated.

• 1545

Mr. Robinson: Yes, but I am thinking in terms of the delegation of the original responsibility. I do not think the commission should be taken off the hook of responsibility by delegating it to a staffing officer. This is the point I am making. If he wants to delegate, I still think he should be responsible.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I endorse all that.

I would like to put in a mere stylistic comment that it hurts me to see the word *data* treated as singular. *Data is recorded*, in Section 7, subsection (1), paragraph (b), subparagraph (ii), *a person in respect of whom data is recorded.* Then in subsection (3), paragraph (b), *by a review of that data recorded.* Then we get on the next page, *shall improve data that pertaining to,* and *data that pertains to him.*

[*Interprétation*]

C'est tout à fait incroyable de pouvoir, au moyen de règlements, augmenter les pouvoirs de la Commission lorsque ces pouvoirs ne viennent pas du tout du Parlement. Il faudrait souligner cet aspect à la Commission, et si on croit souhaitable de proposer un amendement à la loi, ce devrait être fait de cette façon et non pas par règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Pour votre gouverne, je peux vous dire ce que M. Carson a dit. J'y ai fait allusion plus tôt, mais il a déclaré qu'apparemment il existe une école de pensée très forte, sans doute non seulement dans sa propre Commission mais peut-être dans les ministères, selon laquelle les méthodes actuelles ne sont pas satisfaisantes pour résoudre les problèmes de personnel.

Je ne dis pas cela pour approuver ce qui s'est produit, car je pense que vous avez tout à fait raison. Lorsqu'une loi du Parlement établit quelque chose, c'est final. Je ne vois pas comment quelqu'un puisse se permettre de renverser une loi du Parlement de quelque façon que ce soit avant qu'un amendement ne soit adopté au Parlement.

M. Robinson: Il y a deux aspects. Tout d'abord il y a la situation urgente pour remplir un poste et il faudrait qu'il y ait une certaine latitude. Mais je pense que cela peut se faire d'une façon temporaire seulement. Par ailleurs, il y a aussi le système de mérite. C'est un bon système et il ne faudrait pas l'abroger.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, monsieur Robinson, vous proposez que M. Eglington ou M^lle^ Mayrand suive de près cette situation et essaie du moins d'obtenir des explications, n'est-ce pas?

M. Robinson: Oui, en partie. Il y a également un autre point vers la fin des remarques. J'ai l'impression que l'accent n'est plus mis à la même place et qu'il faut que ce soit seulement la Commission, et non pas le soi-disant agent de personnel responsable, qui se forme une opinion concernant la personne en cause.

M. Eglington: Il se peut, monsieur Robinson, que l'agent de personnel responsable se trouve à être une personne qui a reçu de droit une sous-délégation d'autorité en vertu du paragraphe (5) de l'article 6 de la loi. La loi permet à la Commission de déléguer ses responsabilités aux sous-chefs des ministères et ensuite des sous-chefs aux personnes désignées.

M. Robinson: Oui, mais je songeais surtout à la délégation des responsabilités initiales. Je ne crois pas que la Commission puisse se départir de ses responsabilités en les déléguant à un agent du personnel. C'est cela que je voulais dire. Si elle veut les déléguer, il faut quand même qu'elle demeure responsable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord.

J'aimerais faire une remarque du point de vue stylistique; cela me choque toujours de voir le mot data employé au singulier. A l'article 7, paragraphe (1), alinéa (b), sous-alinéa (ii), postulants—*au sujet desquels des données* (data) *ont été répertoriées.* Vous trouvez cela également au paragraphe 3, alinéa (b), *après examen des données* (data) *répertoriées.* A la page suivante, *les données répertoriées utilisées* (data) et *le droit d'examiner les données répertoriées* (data).

[*Text*]

I am reminded of the classic story of Charles V delivering a speech in Latin and using the word *castra* as if it were feminine singular. Finally a learned monk who was present could stand it no longer and he called out: Most noble Lord, *castra* is neuter plural. To which, the story goes, Charles V replied: *Ego sum rex Romanorum, et supra grammaticum.* (I am the King of the Romans and above grammar.)

Well, somebody here has decided that he is the King of the Romans and above grammar. I do not think there is any warrant at all for using the word *data* as a singular noun. I am sure our counsel and the learned French-Canadian members of the Committee will agree with me that it hurts anybody with even my meagre recollections of a classical education to see data down as *data is.*

Some of the learned people who do this, who edit the transcripts and who like to play games with my use of English idiom, might take this under their notice and see whether they cannot do something to correct something that needs correcting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If anybody wishes to reply in Latin to that particular point, I would probably stretch a point and receive their views.

The Joint chairman (Senator Forsey): I thought I would make that comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could not resist it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you did not yield to resist this either.

All right, so we are making the point that this is to be followed up and we have a questionable practice involved here and we want to have the answers.

So Mr. Eglington and Miss Mayrand, may your powers in English, French, and Latin never diminish; get after them.

We turn then to—and I gather this would also take in—I have SOR/72-402—oh no, I am sorry; that is the one we have dealt with, yes.

Then we go to the Hatchery Regulations, SOR/72-466. There is commentary by counsel of about a page and a third, and that is printed herewith.

SOR/72-466

HATCHERY REGULATIONS

Livestock and Livestock Products Act

P.C. 1972-2593

May 27, 1975

Criterion 7

1. The enabling section of the Livestock and Livestock Products Act is section 43.

[*Interpretation*]

Cela me rappelle l'histoire classique de Charles V qui donnait un discours en latin et qui se servait du mot *castra* comme si c'était féminin, singulier. Finalement, un moine cultivé qui était présent n'a pu résister plus longtemps et lui a dit: «Très noble seigneur, *castra* est un mot pluriel et neutre. L'histoire ajoute que Charles V répondit: «*Ego sum rex Romanorum, et supra grammaticum.*» (Je suis le rois des Romains et au-dessus de la grammaire.)

Il y a donc quelqu'un ici qui a décidé qu'il était le roi des Romains et qu'il était au-dessus de la grammaire. Je ne pense pas qu'il existe une autorisation quelconque pour se servir du mot «*data*» comme nom singulier. Je suis certain que notre conseiller et nos savants membres canadiens-français du Comité sont d'accord avec moi: quiconque se souvient un peu de ses classiques est choqué de voir ce mot *data* utilisé au singulier.

Les savantes personnes qui se servent ainsi de ce mot, qui rédigent les textes et qui aiment se jouer de l'anglais, voudront bien en prendre note et voir si elles ne peuvent pas corriger une chose qu'il faudrait bien corriger.

Le coprésident (M. McCleave): Si quelqu'un veut répondre en latin, je veux bien accepter leurs réponses.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une remarque que je tenais à faire.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pu résister.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous n'aviez pas besoin de le faire non plus.

Très bien, ainsi nous avons décidé qu'il faudrait suivre cette question, car nous avons ici une pratique contestable et nous voulons avoir une réponse.

Par conséquent, monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, puissent vos pouvoirs en anglais, en français et en latin ne jamais diminuer, et veuillez donner suite à cela.

Nous passons maintenant à l'autre document, DORS/72-402; excusez-moi, nous venons justement de le terminer.

Nous abordons le document suivant: DORS/72-466, le règlement sur les couvoirs. Nous avons ici du conseiller un commentaire d'une page et un tiers, que nous imprimons immédiatement.

SOR/72-466

RÈGLEMENT SUR LES COUVOIRS

Loi sur les animaux de ferme et leurs produits

C.P. 1972-2593

Le 27 mai 1975

Critère N° 7

1. L'article habilitant de la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits est l'article 43.

[*Texte*]

2. Section 45 of the Act reads:

"45. No person shall operate a hatchery within a province in which the Dominion Hatchery Approval Policy has been proclaimed under this Act unless he has been issued a permit to do so by the Minister."

The only provision in section 43 which can be related to regulations governing the issuing of such permits is paragraph (k), which reads:

"43. The Governor in Council may make regulations

. . .

(k) respecting any other matter deemed necessary for the enforcement of this Part."

Sections 5 and 6 of the Regulations deal with the issuing of permits. It is to be noted that the Act itself (section 47) empowers the Minister to suspend or revoke the permit of any hartcheryman who, in the operation of his hatchery, has, in the opinion of the Minsiter, contravened the Act or the Regulations.

Section 5 of the Regulations requires that an application for a permit be made to the District Supervisor being the officer of the Department of Agriculture in charge of the administration of the Regulations in a province. It appears to be merely a matter of administrative convenience that an application must be made to the District Supervisor and not to the Minister or to the Registrar of Stock Brands or to the Deputy Under Groom of the Second Floor Front. The applications are received on behalf of the Minister.

Section 6 leaves in the Minister's hands a complete power to grant or to withold a licence. All section 6 really says is what the general law would in any event provide, namely that the Minister has a *discretion* to refuse a permit if an unfavourable report is submitted by the District Supervisor. Despite that official's unfavourable opinion a permit could still be granted by the Minister, thus preserving intact the power granted by section 45 of the Act.

What would appear to be objectionable is that an applicant for a permit has no right to put his case before the Minister should the District Supervisor form an unfavourable opinion. Indeed, the applicant under these Regulations might never know that such an opinion has been formed. In the absence of any statutory procedural requirement governing applications and enquiries, the Committee may wish to consider on an ad hoc basis whether or not an applicant should be notified of an unfavourable opinion formed on the part of the District Supervisor and be given a right of representation to the Minister in answer to that opinion.

It is true that there may well be no breach of the rules of natural justice as a strict matter of law, unless, in the absence of a right to be heard, opinions are formed as a result of which an existing right is taken away. Nevertheless, the Committee is not confined in its scrutiny to the narrowest approach to legal rules grounding administrative law remedies. It is noteworthy that under the procedural rules established in England and Wales pursuant to the Tribunals and Enquiries Act a right to be notified of an unfavourable report and to make representations in reply thereto is granted.

[*Interprétation*]

2. L'article 45 de la Loi se lit comme suit:

«45. Nul ne peut exploiter un couvoir dans une province où le régime canadien d'approbation des couvoirs a été proclamé en vertu de la présente loi, à moins d'avoir obtenu du Ministre un permis à cette fin.»

La seule disposition dans l'article 43 qui peut être reliée aux règlements régissant la délivrance de tels permis est l'alinéa k), qui se lit comme suit:

«43. Le gouverneur en conseil peut faire des règlements

. . .

(k) concernant toute autre matière jugée nécessaire à l'application de la présente Partie.»

Les articles 5 et 6 du règlement traitent de la délivrance de permis. Il convient de noter que la loi elle-même (article 47), autorise le Ministre à suspendre ou révoquer le permis de tout exploitant de couvoir qui, dans l'exploitation de son couvoir, a, de l'avis du Ministre, enfreint la loi ou le règlement.

L'article 5 du règlement exige qu'une demande de permis soit faite auprès du surveillant régional qui est l'agent du ministère de l'Agriculture chargé de l'administration du règlement dans une province. Il semble que ce soit pour des raisons de convenance purement administratives que la demande de permis doive être faite au surveillant régional plutôt qu'au Ministre ou à toute autre palier de la hiérarchie administrative. Les demandes de permis sont reçues au nom du Ministre.

L'article 6 confère au Ministre le plein pouvoir d'accorder ou de retirer un permis. Tout ce que dit l'article 6, en fait, est ce que la loi générale prévoirait de toute façon, notamment que le Ministre a *toute discrétion* de refuser un permis si un rapport défavorable est présenté par le surveillant régional. Malgré l'opinion défavorable de cet agent, un permis pourrait toujours être délivré par le Ministre, laissant intact le pouvoir accordé par l'article 45 de la Loi.

Ce qui peut sembler prêter à objection, c'est qu'une personne qui demande un permis n'a aucun droit de faire valoir son cas au Ministre si le surveillant régional donne une option défavorable à son sujet. En fait, celui qui présente une demande en vertu de ces règlements peut ne jamais savoir qu'une telle opinion a été formulée à son sujet. En l'absence de toute exigence de procédures obligatoires régissant les demandes et les enquêtes, le Comité peut désirer étudier sur une base *ad hoc* si oui ou non la personne qui fait une demande devrait être avisée de l'opinion défavorable qui a été donnée à son sujet par le surveillant régional et se voir accorder le droit de se justifier auprès du Ministre.

Il est vrai qu'il peut bien ne pas y avoir d'infraction aux règles de justice naturelle au sens strict de la loi, à moins que, en l'absence du droit d'être entendu, les opinions formulées entraînent le retrait d'un droit existant. Néamoins, le Comité n'est pas restreint, dans son examen, au sens le plus restreint des règles juridiques sur lesquelles se fondent les correctifs d'administration de la loi. Il convient de noter que les règles procédurales établies en Angleterre et au pays Galles, conformément au *Tribunals and Enquiries Act*, accordent le droit d'être avisé d'un rapport défavorable et de faire des représentations à cet égard.

[*Text*]

Mr. Eglington: Despite the fact that the commentary runs to a page and a third, the point is really quite brief. Section 6 empowers the Minister to refuse a permit if the district supervisor is of the opinion that the hatchery is not maintained and equipped in accordance with Section 8 and cannot be operated in accordance with that section. The point that was taken was that according to any reasonable construction of the rules of natural justice, if the official forms an opinion that is adverse to the applicant, the applicant should at least be informed that the opinion has been formed, and that was the reason for the refusal of the permit, and he should be given some opportunity to put in representations in rebuttal.

This is, I think, a fairly standard criticism of many administrative practices in the past: that the applicant was not told the grounds of refusal and was given no opportunity to rebut the opinions of the official that were formed and that were adverse to him.

Mr. Robinson: I like your comment at the top of page 2 of your notes where you say:

• 1550

> The applicant should be notified of an unfavourable opinion formed on the part of the district supervisor and be given the right of representation to the Minister in answer to that opinion.

I would subscribe to this; I think there should be some way, he should have some recourse. Maybe this should be incorporated in a regulation. Would you think not?

Mr. Eglington: Yes, I would think so.

Mr. Robinson: I can remember being in the army; any time there is an adverse report, you are called into the Colonel's office and you have a chance to read it. You may not agree with it, but you are obliged to sign that you have read it—not that you agree with it, but that you have read it. At that point, since you have notice, you can do something about it, there are appeal procedures and so on. I would think it a dispicable situation that an adverse report could be turned in by somebody with your having no knowledge of it. It could affect your promotion, it might even affect your job with the government or with whatever department it might be as long as you are in government.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a very substantial question is it not? Because it also gets us into the other side of our activities, when we resume them, and that is to deal with the guidelines relating to the release of information. You are not only going to be dealing with situations such as the ministerial discretion here but you may also find yourself up against the matter of the person who takes part in a competition . . .

Mr. Robinson: I wonder Mr. Chairman, if our counsel might not take note of this as a sort of illustration of the kind of thing we would be concerned about in terms of secrecy of information? Maybe this is an area we should bring up, an area where there should not be that kind of secrecy. The individual has a right to know—not the public, but certainly the individual involved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We probably have to hold the question open. Mr. Balfour or Mr. Béchard, do you have opinions, perhaps, that you would like to venture for the record on this particular topic?

[*Interpretation*]

M. Eglington: En dépit du fait que les commentaires prennent une page et un tiers, ce ne sera vraiment pas très long. L'article 6 donne au ministre le pouvoir de refuser un permis si le surveillant régional est d'avis que le couvoir n'est pas maintenu tel qu'il doit l'être, n'a pas l'équipement prévu à l'article 8 et ne peut être exploité conformément à cet article. Le point que je voulais soulever c'est que selon les règles de la justice naturelle, si un fonctionnaire a une opinion défavorable du postulant, ce dernier doit au moins être informé de cette opinion, de la raison pour laquelle le permis lui est refusé, et doit avoir l'occasion de présenter des instances.

Par le passé, on reprochait assez généralement à bien des pratiques administratives que le postulant ne sache pas pourquoi on lui avait refusé un permis et qu'il n'ait pas l'occasion de réfuter les opinions défavorables du fonctionnaire à son endroit.

M. Robinson: J'aime beaucoup la remarque qui commence en bas de la première page et qui se lit comme suit:

> La personne qui fait une demande devrait être avisée de l'opinion défavorable qui a été donnée à son sujet par le surveillant régional et se voir accorder le droit de se justifier auprès du Ministre.

Je pense que vous avez raison. Une personne qui fait une demande devrait avoir un recours d'une manière ou d'une autre. Peut-être faudrait-il inclure cette recommandation dans les règlements. Ne pensez-vous pas?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: J'ai servi dans l'armée, et je me souviens que, chaque fois qu'il y avait un mauvais rapport qui vous concernait, on était convoqué au bureau du Colonel et on avait l'occasion de lire le rapport en question. On le signait par le suite, non pas pour démontrer qu'on était d'accord avec la teneur de ce rapport mais seulement pour démontrer qu'on l'avait lu. Lorsque l'on est ainsi avisé, on peut faire appel. C'est une bien mauvaise chose lorsqu'un rapport contre vous est déposé sans que vous en ayez connaissance. Un tel rapport peut retarder une promotion et avoir des répercussions sur votre carrière au sein du gouvernement.

Le coprésident (M. McCleave): C'est toute une question que vous posez. Nous abordons ainsi un autre sujet, à savoir les directives régissant la communication de renseignements. Il ne s'agit pas seulement de situations dans lesquelles la discrétion du ministre entre en jeu mais aussi de cas où une personne n'est pas d'accord avec le résultat d'un concours.

M. Robinson: M. Eglington ne pourrait-il pas prendre note de cette observation et s'y reporter lorsqu'il sera question du caractère confidentiel des renseignements? C'est peut-être une question qu'il faut poser, et il se peut que de tels renseignements ne doivent pas être confidentiels. La personne concernée a le droit de savoir, mais non pas le public.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions toujours revenir à cette question. M. Balfour ou M. Béchard auraient-ils des remarques à faire à ce sujet?

[*Texte*]

Mr. Balfour: I am in agreement with Mr. Robinson on the principles he has put forward.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I agree also.

By the way, should not this set of regulations cite Section 43? That is what you . . .

Mr. Eglington: Yes, they should.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . have indicated by your first comment there? The old story.

Mr. Eglington: The Department of Agriculture is citing in future, so it is not . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Much of that problem has been overcome, because they are now following the suggestion of the Committee. This one goes back, I gather, to 1972 and is part of our catch-up process.

The next one would be SOR/74-166 and SOR/74-195, Regional Development Incentives Regulations—Which are appended herewith.

SOR/74-166

REGIONAL DEVELOPMENT INCENTIVES REGULATIONS, 1974

Regional Development Incentives Act

P.C. 1974-571

May 26, 1975

1. *Translation*

In section 19(c) of the Regulations the English term "bona fide arm's length transaction" is rendered in the French version by the phrase "marché conclu de bonne foi et librement" which, I am informed, is a barbarism. The English term is not defined, either in the Act or in the Regulations, but is used frequently in other statutes such as the Income Tax Acts and does bear a definite technical meaning which is habitually rendered, as in the Income Tax Acts, "une transaction entre personnes non-liées par un lien de dépendance".

2. *Section 2(1)—Definitions of "eligible assets" and "equity"*

Paragraph (d) of the definition of "eligible assets" reads:

> "assets that, *in the opinion of the Minister,* are normally considered to be a charge against income in the year in which they are acquired."

The final element of the definition of "equity" reads:

> less such accounts as, *in the opinion of the Minister,* unreasonably inflate the net worth of the applicant".

In either instance there appears to be no good reason why the Ministry should not rely on accounting principles to determine the matter. Either the revenue account and balance sheet correctly reflect the financial situation and affairs of a company or they do not. And whether they do or not is determined by generally accepted accounting practices and need not be left to the opinion of a Minister of the Crown. While "generally accepted accounting practices" can not, like the elephant, be readily defined with precision, and do constitute fluid notions, they are recognizable in particular situations. The use of that phrase in

[*Interprétation*]

M. Balfour: Je suis d'accord avec les principes énoncés par M. Robinson.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je suis également d'accord avec lui.

Entre parenthèses, ces règlements ne devraient-ils pas se reporter à l'article 43?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (Sénateur Forsey): C'est bien ce que vous avez dit dans la première observation que vous avez faite. C'est toujours la même chose.

M. Eglington: Le ministère de l'Agriculture s'exprime au futur.

Le coprésident (M. McCleave): Il suit maintenant les conseils du Comité, ce qui lui a permis de résoudre la plupart des problèmes dans ce domaine. Si je ne m'abuse, ce cas particulier remonte à 1972 et fait partie de notre programme de rattrapage.

Passons maintenant à DORS/74-166 et DORS/74-195, Règlements sur les subventions au développement régional, lesquels règlements se trouvent ci-annexés.

SOR/74-166

RÈGLEMENT DE 1974 SUR LES SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Loi sur les subventions au développement régional

C.P. 1974-571

Le 26 mai 1975

1. *Traduction*

A l'article 19(c) du Règlement, l'expression anglaise «bona fide arm's length transaction» est traduite dans la version française par la phrase «marché conclu de bonne foi et librement», que l'on me dit être un barbarisme. L'expression anglaise n'est définie ni dans la Loi ni dans le Règlement, mais elle est souvent utilisée dans d'autres lois, par exemple la Loi de l'impôt sur le revenu, et a une signification technique précise que l'on rend habituellement, comme c'est le cas dans la Loi de l'impôt sur le revenu, par la phrase française: «Une transaction entre personnes non-liées par un lien de dépendance».

2. *Article 2(1)—Définitions de «actif admissible» et de «capital effectif»*

L'alinéa (d) de la définition de «actif admissible» se lit comme suit:

> «Tout élément de l'actif qui, *de l'avis du ministre,* est normalement considéré comme étant une charge imputée sur le revenu de l'année durant laquelle il a été acquis . . .»

Le dernier élément de la définition «de capital effectif» se lit comme suit:

> «moins les sommes qui, *de l'avis du ministre,* gonflent indûment la valeur nette du capital effectif du requérant.»

Dans l'un ou l'autre de ces deux cas, rien ne semble vraiment justifier la décision du ministère de ne pas se fier aux pratiques comptables courantes pour régler la question. Le compte de revenu et le bilan financier reflètent correctement l'état financier et les affaires d'une société, ou alors ils ne le font pas du tout. Cela se détermine par les pratiques comptables courantes, et il n'est pas nécessaire de laisser cette décision à la discrétion d'un ministre de la Couronne. Bien que l'on ne puisse définir d'emblée les «pratiques comptables courantes», et qu'elles représentent des notions plutôt vagues, elles sont tout de même faciles à

[*Text*]

the context of these definitions would remove one element of discretion and potential arbitrariness from these Regulations. It is to be observed that a similar phrase is used in section 10(2)(b) although the Minister's opinion is retained as the arbiter of what is "normal accounting practice".

3. *The Subjectivity of the Regulations*

The Regulations are throughout cast in terms of "the opinion of the Minister", the satisfaction of the Minister and the determination of the Minister. The application of the Regulations, and of almost all parts of them, is discretionary depending on the will of the Minister. Reference is made to section 2 "manufacturing or processing operation" para. (e), Sections 4, 5(3)(a)(b) and (c), 5(5), 6(b)(ii), 7(a), 8(2)(a), 10(2), 11, 14(2)(a), 15(3), 15(4), 18(1), 19, 20(2), 20(3), 20(4), 21(1), 21(3), 22, 24(2), 25, 28(1)(b), 28(2), 31.

While no one of these discretions of the Minister standing by itself would appear to raise questions as to the propriety of what has been enacted, the combination of all of them together in the same Regulations governing the disbursement of not inconsiderable sums of public moneys may be considered as raising the issue of whether there may have been an unusual and unexpected use of the powers conferred by section 15 of the Regional Development Incentives Act, which reads:

"15. The Governor in Council may make regulations

(*a*) defining for the purposes of this Act the expressions "manufacturing or processing operation", "initial processing operation", "resource based industry" and "commercial operation";

(*b*) prescribing, for any designated region or for any class of manufacturing or processing operation, an amount less than the maximum amount of a development incentive provided for by this Act, which lesser amount shall, in relation to that region or any manufacturing or processing operation of that class, be deemed to be the maximum amount provided for by this Act;

(*ba*) prescribing any one or more development incentives that may not be authorized by the Minister in respect of facilities within a designated region or regions prescribed for the purposes of this paragraph;

(*c*) prescribing classes of fixed assets the value of which may be included in the capital to be employed in the operation or in the total capital costs of a facility or commercial facility;

(*d*) respecting the determination of

(i) the working capital required for the purposes of any class of operation, and

(ii) the capitalized expenses incurred in bringing a new facility or commercial facility into commercial production or operation or in bringing an expanded or modernized facility into commercial production;

(*e*) for determining whether a product is a product not previously manufactured or processed in an operation;

[*Interpretation*]

identifier dans des circonstances précises. L'utilisation de cette phrase dans le contexte de ces définitions écarterait de ce Règlement un élément de discrétion et de pouvoir arbitraire. Nous tenons à faire remarquer qu'une phrase semblable est citée à l'article 10(2)(b), bien qu'ici l'on ait recours à l'opinion du ministre pour juger la nature des «pratiques comptables courantes».

3. *Subjectivité du Règlement*

On retrouve très souvent dans le Règlement les expressions suivantes: «de l'opinion du Ministre, de l'avis du Ministre, déterminé par le Ministre, et que le Ministre juge . . .». L'application du Règlement et de presque toutes ces parties est soumise à la volonté directe du Ministre. On parle de l'article 2 «entreprises de fabrication ou de transformation», alinéa (e), Articles 4, 5(3)(a)(b) et (c), 5(5), 6(b)(ii), 7(a), 8(2)(a), 10(2), 11, 14(2)(a), 15(3), 15(4), 18(1), 19, 20(2), 20(3), 20(4), 21(1), 21(3), 22, 24(2), 25, 28(1)(b), 28(2), 31.

Considérées une à une, ces prérogatives du Ministre ne soulèvent pas de doute quant à la convenance du Règlement qui a été décrété; on peut toutefois considérer que la combinaison de l'ensemble de ces pouvoirs discrétionnaires dans un seul Règlement régissant les paiements de sommes assez considérables de deniers publics fait naître certains doutes quant à un recours inhabituel et inattendu aux pouvoirs conférés par l'article 15 de la Loi sur les subventions au développement régional, qui se lit comme suit:

15. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) définissant, aux fins de la présente loi, les expressions «entreprise de fabrication ou de transformation», «étape de transformation initiale», «industrie basée sur une ressource naturelle» et «entreprise commerciale»;

b) prescrivant, pour une région désignée ou une catégorie d'entreprises de fabrication ou de transformation et pour tenir lieu du montant maximal d'une subvention au développement, prévu par la présente loi, un montant inférieur;

ba) spécifiant une ou plusieurs subventions au développement qui ne peuvent être autorisées par le Ministre pour des établissements dans une ou plusieurs régions désignées prescrites aux fins du présent alinéa;

c) spécifiant les catégories d'immobilisations dont la valeur peut être incluse dans le capital affecté à l'entreprise ou dans le coût d'immobilisation total d'un établissement ou d'un établissement commercial;

d) réglant la détermination

(i) du fonds de roulement requis aux fins de toute catégorie d'entreprises, et

(ii) des dépenses immobilisées supportées pour mettre en exploitation commerciale un nouvel établissement, un nouvel établissement commercial, ou un établissement agrandi ou modernisé;

e) déterminant quand un produit doit être considéré comme produit non antérieurement fabriqué ou transformé dans une entreprise;

[*Texte*]

(*f*) respecting the determination of the amount or present value of any federal, provincial or municipal assistance given or to be given in respect of a facility or commercial facility;

(*fa*) prescribing terms and conditions on which a guarantee by Her Majesty in right of Canada may be authorized pursuant to section 13A, including terms and conditions relating to the payment to Her Majesty by any lender of a guarantee fee;

(*fb*) prescribing the maximum proportion of any loan the repayment of which and the payment of interest on which may be guaranteed pursuant to section 13A;

(*fc*) prescribing the nature and extent of the insurance to be maintained in force on any facility in respect of which a development incentive is authorized or on any facility or commercial facility in respect of which a loan guarantee is authorized under this Act and the times at which evidence of such insurance shall be provided to the Minister;

(*g*) respecting the determination of any matter that under this Act is to be determined by the Minister;

(*h*) respecting any other matter or thing that under this Act is to be prescribed by the regulations; and

(*i*) generally for carrying into effect the purposes and provisions of this Act."

Section 15 can not be considered in isolation from the rest of the Act which appears to have been drafted in such a way as to confer discretions on the Minister and to enhance them at every turn. The very subjectivity apparent in the Regulations is clearly present in the Statute also. A copy of the statute with the subjective elements marked is attached.

Mr. Robinson: I would recommend Mr. Chairman, that the definition be included in the act or referred to in the act and also the regulations, where they are missing at the present time. I think that is in accordance with our counsel's comment, under 1.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Under point No. 1. All right, we will deal with point No. 1 first. This is the difference between "bona fide arm's length transaction" and the French version. I gather the last part of the commentary gives what is thought to be quite acceptable. Am I correct in that Mademoiselle Mayrand? «Une transaction entre personnes non liées par un lien de dépendance». And that is acceptable.

Miss Mayrand: That is what they use in the income tax . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But the other one is «Marché conclu de bonne foi et librement,« is a child's translation.

Miss Mayrand: It depends; "bona fide" is all right for "de bonne foi", but "at arm's length" is an expression that has been translated in the Income Tax Act as «transaction entre personnes non liées»

[*Interprétation*]

f) concernant la détermination du montant ou de la valeur actuelle de toute aide fédérale, provinciale ou municipale fournie ou à fournir pour un établissement ou un établissement commercial;

fa) prescrivant les modalités selon lesquelles une garantie par Sa Majesté du chef du Canada peut être autorisée en application de l'article 13A, notamment les modalités relatives au paiement par tout prêteur d'un droit de garantie à Sa Majesté;

fb) spécifiant la fraction maximale de tout prêt qui peut être assortie, en application de l'article 13A, d'une garantie visant son remboursement ou le paiement de l'intérêt y afférent;

fc) prescrivant la nature et l'étendue de l'assurance qui doit être maintenue en vigueur pour tout établissement pour lequel une subvention au développement est autorisée ou pour tout établissement ou établissement commercial pour lequel une garantie de prêt est autorisée en vertu de la présente loi, et les époques auxquelles la preuve de cette assurance doit être fournie au Ministre;

g) concernant la détermination de toute question qui, en vertu de la présente loi, doit être déterminée par le Ministre;

h) prescrivant toute autre chose qui, en vertu de la présente loi, doit être prescrite par les règlements; et

i) en général, pour la réalisation des fins de la présente loi et l'application de ses dispositions.

L'article 15 ne peut être isolé du reste de la Loi qui semble avoir été redigée de façon à accorder certaines discrétions au ministre, lesquelles discrétions se retrouvent un peu partout dans la Loi. La subjectivité apparente dans le Règlement se retrouvent clairement dans la Loi. Une copie de la Loi est annexée avec une indication des éléments subjectifs.

M. Robinson: Je propose que la définition soit incluse dans la loi, ou qu'on s'y rapporte dans la loi, ainsi que dans les règlements, étant donné qu'elle ne figure ni dans la loi ni dans les règlements à l'heure actuelle. Nous suivrons ainsi le conseil de notre conseiller.

Le coprésident (M. McCleave): Passons tout d'abord au point nº 1. Il s'agit de la différence entre l'expression anglaise «bona fide arm's length transaction» et de la traduction française de ces termes. Si je ne m'abuse, vous proposez une traduction acceptable. Ai-je raison, mademoiselle Mayrand? La version française se lit comme suit: «Une transaction entre personnes non liées par un lien de dépendance». Il paraît que cette traduction est acceptable.

Mlle Mayrand: C'est le terme employé dans la loi de l'impôt sur le revenu . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il y a une autre version française qui se lit comme suit: «Marché conclu de bonne foi et librement», ce qui est une traduction plutôt enfantine.

Mlle Mayrand: Cela dépend: «bona fide» correspond bien à l'expression française «de bonne foi», mais l'expression anglaise «at arm's length» a été traduite dans la Loi de l'impôt sur le revenu par «transaction entre personnes non liées».

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): This, in a sense, raises the question, which I understand has come up otherwise, of translators' sometimes thinking they can improve on the language of acts of Parliament.

Mr. Eglington: That comes up; it came up last week and it is coming up again . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is what I thought. A notion that seems to me to be somewhat dubious, should I say, especially as there may be passages in the English version of the acts of Parliament that would strike some of us as bizarre, but we have not got a right, just because we think it is bad English, to override the provisions of the act.

M. Béchard: Je voudrais demander à M. le président si la traduction française: «Marché conclu de bonne foi et librement,» traduit très bien l'expression anglaise: amr's length.

• 1555

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, je ne peux pas me prononcer là-dessus parce que c'est une question assez professionnelle, n'est-ce pas. C'est une affaire qui relève du métier de traducteur et moi je ne suis pas du tout expert en ce domaine. Mais je crois que si l'on se sert de cette autre expression dans la loi sur l'impôt sur le revenu, cet exemple devrait être suivi ici également, à moins qu'il n'y ait quelque raison de très grande importance. S'il y a une très bonne raison de substituer quelque chose de différent, ça va, mais en général, je crois que si l'on trouve déjà une expression dans une loi, cela devient pour ainsi dire une expression consacrée et on ne doit pas la changer sans raison valable et d'importance capitale.

M. Béchard: Merci.

Mr. Robinson: You are speaking with regard to point number one?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Administration, yes. Mr. Béchard asked my opinion, which I naturally am very reluctant to give, as I do not profess to be an expert on translation, but I do still think that on the whole, as you will find already in an act of Parliament, something translating a rather idiomatic English expression it is well to follow that unless there is strong reason to do otherwise, and I do not know of any strong reason to do otherwise here. I would defer to M[lle] Mayrand and M. Béchard on this point, and also M. Leblanc who has just come in, if they said, "Oh, but this will not do at all, you know", I should yield immediately. Otherwise, if they say, "Well, one way or the other, but" . . .

Mr. Robinson: D'accord.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would have translated *marché*, by the use of something like a transaction completed in good faith and freely. I suppose that is exactly what it must mean, but it does not quite seem to be a bona fide arm's length transaction.

In any event, I think everybody is agreed that the comment of counsel is justified and this, of course, will be drawn to the attention of those running the Regional Development Incentives Act.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qui nous fait nous demander si les traductions peuvent améliorer la langue des lois adoptées par le Parlement. C'est une question qui est soulevée de temps en temps.

M. Eglington: La question s'est posée la semaine dernière.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien ce que je pensais. On n'a pas le droit de changer le libellé d'une loi tout simplement parce qu'on est d'avis que ce n'est pas du bon anglais, même si les termes qu'on y emploie nous frappent comme étant plutôt curieux.

Mr. Béchard: Is the French expression "Marché conclu de bonne foi et librement" an accurate translation of the English term, "at arm's length"?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I cannot say how good the translation is, since I am not a translator. But I think that if the first expression is used in the Income Tax Act, it should also be used here, unless there are good grounds for not doing so. If an expression already exists in an act of Parliament, it should be looked upon as the usual formula and should not be changed unless there are good reasons for doing so.

Mr. Béchard: Thank you.

M. Robinson: Parlez-vous ici du point n° 1?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. M. Béchard m'a demandé ce que j'en pensais, ce que j'hésite à dire, étant donné que je ne suis pas traducteur. Je suis cependant d'avis que, si une expression existe déjà dans une loi, surtout s'il s'agit d'une expression idiomatique anglaise, il est bon de s'y conformer, à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons de ne pas le faire. Je vois mal pourquoi on adopterait une autre expression ici. Si M[lle] Mayrand, M. Béchard ou M. Leblanc me disait que la traduction n'était pas acceptable, j'accepterais leur avis aussitôt.

M. Robinson: Very well.

Le coprésident (M. McCleave): J'aurais traduit les termes français «marché etc.», par «a transaction completed in good faith and freely". C'est bien ce que veut dire l'expression, sans doute, mais ce n'est pas exactement l'équivalent de l'expression anglaise «bona fide arms length transaction".

Quoi qu'il en soit, je pense que nous acceptons tous la recommandation faite par M. Eglington, et nous allons la signaler à ceux qui s'occupent de la Loi sur les subventions au développement régional.

[*Texte*]

We go, then, to point number two in our counsel's commentary dealing with definitions of eligible assets and equity.

Mr. Robinson: It would seem to me that this is a situation where the onus is on the accused or the applicant, as the case may be, not on the Department. I must say I do not usually take a stand for a department where they can make a statement like, "In the opinion of the Minister," and so on. But in the Income Tax Act, of course, this has always been the case. Once the allegations are made the onus shifts to the individual, and maybe that is where it should be at some point. I think the important thing is that the decisions of the Minister should not be made just arbitrarily, but should be made on reasonable grounds for shifting the onus to the individual.

The only question I would ask of our counsel with regard to this is as follows. We make the point with regard to generally-accepted accounting principles, but suppose it is the generally-accepted accounting principles that have been used that are in question. If that is the case, certainly the onus should be on the individual to show that he has followed proper procedure and that the accounts properly show the transactions that took place with which the Department is concerned.

Mr. Balfour: I was wondering, though—and I do not know this—if the terms to be applied here are in relation to the calculation of loan amounts or grant amounts. In other words, a preparation of a balance sheet of assets and liabilities . . .

Mr. Eglington: They are.

• 1600

Mr. Balfour: . . . upon which would be based DREE grants, in which case I would be inclined to think that the accounting definition or the accounting determination of valued assets is more properly arrived at through generally-accepted accounting principles than by the arbitrary exercise of a minister's judgment, which really means of a bureaucrat's judgment. In other words, they are not meeting an allegation of wrongdoing or anything; they are attempting to justify a loan amount or a grant amount.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington and then Mr. Leblanc.

Mr. Eglington: I have attempted to differentiate between the material in paragraph 2 and paragraph 3 precisely for the reason that Mr. Balfour has brought up. On the very last page of the comment you will see that I referred to the act itself which is replete with subjective expressions, "in the opinion of the Minister" and "satisfaction of the Minister," which I think makes it rather difficult in some ways to object to the subjectivity of the regulations where the Minister or the Department is going through the motions of determining whether the grant should be made. But where there are objective elements, if you like, that constitute part of the input of that process determining it by accounting methods—which would be the only method we tend to use—what amounts form part of the calculations, it appears harder to me to justify the subjectivity of the definition.

I was sort of put on something of a spot in dealing with this because only two weeks ago the Committee, and especially Mr. Baldwin, took singular exception to the phrase "in the opinion of the Minister" in dealing with computing the amounts of fisheries loans and amounts that had to be repaid. With that standing in front of me it was necessary to bring this one out rather more starkly.

[*Interprétation*]

Passons maintenant aux remarques de M. Eglington qui se rapportent aux définitions de l'actif acceptable et du capital effectif.

M. Robinson: Il me semble que la responsabilité revient à l'accusé ou à la personne qui fait la demande, selon le cas, et non pas au ministère. Je dois ajouter que, d'habitude, je ne défends pas un ministère qui peut d'abord affirmer: «De l'avis du ministre—«, et ainsi de suite. Mais on a toujours procédé de cette façon dans la Loi du revenu sur l'impôt. Aussitôt que l'allégation est faite, la charge passe à la personne concernée. Mais il ne faut pas que la décision du ministre soit prise de façon arbitraire. Le transfert de responsabilité devrait pouvoir se justifier.

A cet égard, je n'ai qu'une question à poser à M. Eglington. Dans de tels cas, on tient pour acquis les principes généraux de comptabilité. Mais comment procède-t-on si ces principes mêmes sont mis en question? Alors, il reviendrait à la personne concernée de démontrer qu'elle a suivi les procédures nécessaires et que les comptes décrivent exactement les transactions auxquelles le ministère s'intéresse.

M. Balfour: Ces termes s'appliquent-ils au calcul de prêts ou de subventions? En d'autres mots, à la préparation d'un bilan qui tient compte de l'actif et du passif . . .

M. Eglington: C'est exact.

M. Balfour: . . . et les subventions de MEER seraient calculées à partir de ce bilan. Dans un tel cas, je pense qu'on arriverait à une définition plus précise de l'actif si on se fondait sur les principes généraux de comptabilité plutôt que sur une décision arbitraire prise par le ministre. Une telle décision ne représente que le jugement d'un bureaucrate. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une allégation de délit ou quoi que ce soit; on tente de justifier un prêt ou une subvention.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Eglington et monsieur Leblanc.

M. Eglington: J'ai essayé de faire la différence entre le paragraphe 2 et le paragraphe 3 pour la même raison qu'a donné M. Balfour. A la dernière page de mon commentaire, vous constaterez que je me reporte à la loi même, qui est remplie d'expressions subjectives, notamment «de l'avis du ministre» et «à la satisfaction du ministre». Ce sera donc difficile de taxer de subjectifs les règlements au moyen desquels le ministre ou le ministère essaient de déterminer si l'on accordera une subvention ou non. Lorsqu'il existe des éléments objectifs dans le procédé, lorsqu'on a recours à des méthodes de comptabilité—les seules que nous utilisons—lorsque des calculs interviennent, il semble difficile, à mon avis, de tenter de donner un caractère subjectif à la définition.

Dans le cas présent, j'ai été un peu acculé au mur, car il y a tout juste deux semaines, les membres du Comité et M. Baldwin en particulier se sont opposés à l'expression «de l'avis du ministre» alors qu'il s'agissait d'établir, pour les pêcheries, le montant des prêts et des remboursements. A la lumière de cet incident, j'ai senti le besoin de souligner ce cassis un peu plus.

[*Text*]

But in this case the statute itself contains all the various subjective elements which were underlined in the piece that was sent around.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think points 2 and 3 should really be considered together because you are getting in the element of discretion unless you point out the regulations: do nothing much more than to follow the rather generous powers given to the Minister.

Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I want to make sure that we are discussing not the definition itself but the expression, "in the opinion of the Minister". That is the main issue we are dicussing now. An asset is not necessarily a charge against income; it could be charge against a loan, against anything, but it is not necessarily so. The definition of "asset" does not strike me at all as being a good definition. But if you are discussing "in the opinion of the Minister", I think we have very good comments here. Even if generally accepted accounting practices cannot be defined with precision, they could be defined by the accountants looking after the preparation of the various balance sheets and the financial statements.

I think the Minister could rely on those statements as long as they had been audited by certified or competent people in that field. Of course, if he receives a financial statement without any indication that it had been audited, verified or prepared by competent people, at that time he might have to examine the matter.

I think it would be much better if that phrase were taken out. I suppose at times he can exercise some sort of privilege to accept the statement or not but I do not believe he necessarily has the competence to say that in his opinion this is a valid asset.

Mr. Eglington: I agree with that. I think there is a sharp distinction between the definitions and the balance of the regulations. As to the balance of the regulations, which I think is a more difficult matter than in the Fisheries Loans Regulations simply because the statute is expressed in subjective form, that is something the Committee will have to grapple with and make up its mind whether it thinks the regulation should be more objective, if you like, than the statute is.

Mr. Balfour: I can see that in an act like the Regional Development Incentives Act and regulations a good deal of ministerial discretion is necessarily involved in areas other than sort of professional areas, preparation of balances and so on. I suppose we could as a Committee query the subjectivity of the regulations but I am not sure where we overstep, again, our guidelines in that regard.

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, a point that bothers me, I must say, is that wide discretion given in the Act itself, such phrases as "determined by the Minister", as "accepted by the Minister," as "is approved by the Minister," "as the Minister considers relevant", "in the opinion of the Minister," "if the Minister is of the opinion", "to the satisfaction of the Minister" or "in accordance with the regulations," "when the Minister is satisfied," "unless the Minister is satisfied" . . .

[*Interpretation*]

Pour ce qui est de la loi elle-même, elle contient tous les éléments subjectifs dont parle le document qu'on a distribué.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'on devrait rapprocher les points 2 et 3 car il s'agit ici du pouvoir discrétionnaire, à moins que vous ne disiez que le règlement exprime ni plus ni moins les pouvoirs fort vastes accordés au ministre.

Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Je voudrais m'assurer que ce n'est pas de la difinition que nous discutons mais de l'expression «de l'avis du ministre». C'est là que réside le problème dont nous parlons. Un actif n'est pas forcément une charge imputée sur le revenu, car il peut être imputé sur un prêt, ou que sais-je encore, mais il n'est pas nécessairement imputé sur le revenu. La définition de «actif» ne me semble pas la meilleure définition qui soit. Mais si nous parlons de «de l'avis du ministre», je crois que ce que vous venez de dire est très juste. Même s'il est très difficile de définir avec précision une méthode de comptabilité, les experts-comptables qui préparent les bilans ou les états financiers pourraient le faire.

Je crois que le ministre peut se fier à ses états financiers du moment qu'ils sont dûment vérifiés par des gens comptétents ou accrédités. Bien sûr, s'il recevait un état financier sans recevoir l'assurance qu'il a été vérifié ou préparé par quelqu'un de compétent, il pourrait vouloir se pencher sur le sujet.

Je crois qu'il serait préférable que cette expression soit supprimée. Je suppose qu'à l'occasion il pourrait avoir le privilège d'accepter un état financier ou de le rejeter, mais, à mon avis, il n'a pas forcément la compétence d'exprimer une opinion quant à la validité de l'actif.

M. Eglington: Je suis d'accord avec vous. J'estime qu'il y a une distinction très nette entre les définitions et le reste des règlements. Le reste des règlements présente plus de difficultés que le règlement ayant trait au prêt pour les pêcheries, car le libellé de la loi est subjectif et les membres du Comité vont devoir y réfléchir et se prononcer; ils devront déterminer si les règlements doivent être plus objectifs que la loi.

M. Balfour: Dans une loi comme la loi sur les subventions au développement régional, et dans les règlements qui l'accompagnent, beaucoup est laissé à la discrétion du ministre, et particulièrement lors des questions d'ordre professionnel, comme la préparation des bilans, etc. . . . Je suppose que nous pourrions, à titre de Comité, critiquer le caractère subjectif de ces règlements, mais je me demande à nouveau si nous ne dépasserions pas notre mandat.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui me préoccupe vraiment c'est cet immense pouvoir discrétionnaire qui est donné par la loi elle même. Cette loi est truffée de phrases telles que: cela tel que décidé par le ministre, accepté par le ministre, approuvé par le ministre; que le ministre considérera comme approprié, de l'opinion du ministre, à la satisfaction du ministre, ou, en accord avec les règlements; etc.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is honeycombed with these phrases.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): ... estimated by the Minister. How many varieties is that now, about 16?

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if our counsel is really saying to us that when you see the isolated incident of the Minister having this kind of wide power, "in the opinion of the Minister" or such other phrases, that it does not seem so serious. But when you set them all together out of the same Act you find so many different illustrations of this ministerial power and discretion you begin to wonder whether, collectively, it is rather sinister and it may not be what was intended by the legislation. I have begun to question this very much. I do not know.

Mr. Eglington: On the other hand, it may very well be what was intended by the legislation which contains all those phrases. I should say I do happen to know that the Department of Regional Economic Expansion drafted these regulations with great care and took very cautious advice as to how far they could go in putting those subjective tests in the regulations in the light of the statute. So while the Committee is probably not concerned at all with the question of vires it is concerned with the question of the propriety of a set of regulations having so many subjective discretions contained in it.

Mr. Robinson: It appears to me that in the preamble to the statute it might just as well have said that everything hereafter is subject to the opinion of the Minister. You know, when you put it that way, it seems pretty sinister. What is the point of having all these statutes in the first place, except I suppose in a definitive way it tells you what it can do and the power that it has. But it really is all up to the Minister.

Mr. Eglington: Well, this happens to a considerable extent. For instance, it would have been under appropriation acts because much the same result could have been achieved if Parliament had voted $600 millions to be dispersed in accordance with regulations made by the Governor in Council for economic expansion in areas of Canada to be designated by the Governor in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can I just recall for the Committee a point that Mr. Marchand raised when he was Minister of this department. He took perhaps a step that caused a little bit of controversy in Parliament but it may have been his way of getting himself off the hook of all this ministerial discretion. He appointed advisory committees to help him in assessing whether loans should be made under certain circumstances. That gave rise to a debate on this about three or four years ago.

Mr. Robinson: Well, is there anything about advisory committees in this statute?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Not a bit, as far as I can tell. But this was his way of taking himself off the hook of direct accusations of political patronage.

Mr. Leblanc (Laurier): This raises a very important issue, I think, because you find that not only in this particular Act but in the Income Tax Act, in almost any Act that we have here. I think that should be examined very closely, because at times it might be important to have it there. I do not believe it should be there as often as it is now because then the minister looks as if he is running the show when, as a matter of fact, around here we know darn well that very often civil servants are running the show and not the ministers.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Elle est criblée de telles expressions.

Le coprésident (M. McCleave): N'y a-t-il pas environ 16 variantes de ces termes?

M. Robinson: Notre avocat ne nous indique-t-il pas que lorsque l'on trouve isolément le terme: «de l'avis du ministre» ou quelque chose de semblable, la situation n'est pas grave? Mais lorsque continuellement, dans la même loi, on parle du pouvoir et de la discrétion ministérielle, alors, on se demande s'il n'y a pas là une nette intention de la part du législateur.

M. Eglington: C'est possible. Je sais, par exemple, que le ministère de l'Expansion économique régionale a rédigé avec le plus grand soin ces règlements et a pris conseil pour savoir jusqu'où il pouvait aller subjectivement. Donc, peut-être que même si le Comité ne s'inquiète pas absolument de la question des droits en eux-mêmes, il se demande s'il est approprié d'établir des règlements où il y a tant de pouvoirs discrétionnaires subjectifs.

M. Robinson: Il me semble que l'on aurait pu se contenter d'indiquer dans le préambule de la loi que tout ce qui suit est sujet à l'opinion du ministre, mais cela semble assez inquiétant. Pourtant toutes ces lois n'ont d'autres objectifs que d'indiquer les mesures qui peuvent être prises et les pouvoirs impliqués. En définitive, cependant, cela relève du ministre.

M. Eglington: Cette situation se produit très souvent: On trouve ces cas dans les lois portant affectation de crédits, mais on aurait pu aboutir au même résultat si le Parlement avait voté 600 millions de dollars répartis, selon des règlements pris par le gouverneur en conseil, pour des fins d'expansion économique, dans des régions du Canada qui seraient désignées par ce dernier.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je rappeler au Comité un point dont M. Marchand avait fait mention au temps où il était ministre de ce ministère en particulier. La mesure qu'il avait prise alors avait été controversée au Parlement, mais c'était peut-être une façon à lui de se dégager de cette discrétion ministérielle. Donc, il avait nommé des comités consultatifs qui l'aidaient à déterminer quand des prêts devaient être faits dans certaines circonstances. Il y a eu un débat à ce sujet il y a 3 ou 4 ans.

M. Robinson: Mentionne-t-on des comités consultatifs dans cette loi?

Le coprésident (M. McCleave): Pas que je le dache, mais c'était la façon dont le ministre voulait éviter qu'on l'accuse indirectement de favoritisme politique.

M. Leblanc (Laurier): Ceci soulève une question très grave, car vous verrez que, non pas seulement dans cette loi mais, aussi dans la Loi de l'impôt sur le revenu, et en fait dans presque toutes les lois, cette situation se produit et j'aimerais que l'on examine de plus près ce problème car il est trop fréquent; je veux dire que l'on a l'impression que c'est le ministre qui dirige tout alors qu'en fait, nous savons fort bien ici que ce sont très souvent les fonctionnaires qui effectivement font marcher l'entreprise et non pas les ministres.

[*Text*]

Mr. Béchard: Normally it should be the Minister.

• 1610

Mr. Leblanc (Laurier): Well, all right. We are speaking about facts, I am not dreaming about anything, I know what is going on here. I have been here for 11 years now.

Whenever you mention that the Minister is doing such and such an affair, he is not doing this at all. If you put that very far you are also saying that in the opinion of the civil servants. That is where I have many objections because that is where it goes. I would not like the civil servants to have more power than they have now, because I think they have quite a lot. This is a rather crucial issue in my mind, anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we should hold it open. The commentary of opinion has been given to this for some time now. It can be sent over to the Instruments Officer and we can get some kind of a recent reply and perhaps find out how they are using these rather broad discretions.

M. Béchard: Monsieur le président, je ne suis pas tellement scandalisé, c'est l'opinion du ministre. Comme l'a dit mon collègue, M. Leblanc, tout à l'heure, si le ministre, décide quelque chose, on dit: c'est l'opinion du ministre. Mais si on a suivi la procédure normale et la pratique courante, que ce soit au point de vue comptabilité, au point de vue légal, le ministre ne s'aventurera pas, et je ne pense pas que beaucoup le feraient, à prendre une décision sans avoir étudié le projet à l'avance. Dans le cas des subsides donnés aux nouvelles industries, je pense bien que si on décide de donner deux millions, ce n'est pas le ministre qui va dire. «Je vais donner deux millions à telle compagnie aux iles de la Madeleine ou à Terre-Neuve», sans aucune considération et sans avoir étudié le projet. Tout cela a été étudié, non pas nécessairement par le ministre, parce que vous savez aussi bien que moi, s'il fallait qu'il étudie toutes ces choses-là . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, but a ministerial discretion. I think the matter which Mr. Leblanc wants to find out is whether that is how the discretion is exercised.

I realize that the Minister is probably like any other sensible Minister around. He is going to take lots of advice in order to to protect himself at all times. That is what most of them are like around here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The difficulty about this, it seems to me, is the fact that there is so much discretion given in the act itself. I cannot help wondering whether the next time legislation of this sort comes before Parliament it ought not be watched rather more carefully by all of us in both Houses to see whether there is excessive discretion given. The act itself is so wide in this that the reply you may get from the officials is: well, look at the act, does it not really give us complete power to do this? I think the question should be raised, but we are in rather more of a box than we are sometimes. It is much less easy for us to say this is ultra vires, because there are so many of these discretionary powers given in the act itself. I said a moment ago that the act is honeycombed with them and it is; they leap to the eye at every successive page.

Mr. Eglington: It would be difficult too, I think, to ask them how the discretions are being exercised. I think the common sense answer to that will simply be: here is a list of the grants that have been made. I am sure that the

[*Interpretation*]

M. Béchard: Normalement, c'est le ministre qui est le responsable.

M. Leblanc (Laurier): Je suis là depuis 11 ans déjà, et je sais comment les choses se passent.

Lorsque vous dites que le ministre s'occupe de telle ou de telle affaire, il ne le fait pas du tout. Ce sont les fonctionnaires qui s'en occupent, et c'est à cette pratique que je m'oppose. Je n'aimerais pas que les fonctionnaires aient davantage de pouvoirs, puisqu'ils en ont déjà assez. C'est une question importante pour moi.

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait peut-être revenir à cette question. Nous en avons parlé à plusieurs reprises, et il serait peut-être temps de la renvoyer au bureau des textes réglementaires pour voir comment ces pouvoirs discrétionnaires assez étendus sont employés aujourd'hui.

Mr. Béchard: It is not that I am shocked by the situation. Mr. Leblanc pointed out to us earlier that if the Minister makes a decision it is said to be his formal opinion. But when the usual procedure is followed, whether bookkeeping or legal matters be involved, the Minister does not risk arriving at a decision before studying the matter. If he decides to make a grant of $2 million to Newfoundland or the Magdalen Islands, he does so only after studying the matter and weighing the pros and cons. But you all know that the Minister himself cannot study every case in detail.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact, mais il existe toujours les pouvoirs discrétionnaires dont il jouit. J'ai l'impression que M. Leblanc cherche à savoir comment les pouvoirs discrétionnaires sont employés.

Je me rends fort bien compte que le ministre accepte des conseils de diverses sources avant d'arriver à une décision. Tous les ministres en font autant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le problème se pose à cause du caractère général de ces pouvoirs discrétionnaires dans la loi. Je pense que ce serait une bonne chose si nous veillions tous à ce que des pouvoirs discrétionnaires trop vastes ne soient accordés aux ministres. Les dispositions de la loi sont si générales que les fonctionnaires peuvent s'y reporter et se justifier. La question mérite d'être posée, même si nos mouvements sont limités. Il serait plus facile pour nous de dire qu'un tel cas est antistatutaire, étant donné qu'il existe tant de ces pouvoirs discrétionnaires dans la loi. Elle en est criblée, et on en voit à chaque page.

M. Eglington: Il serait également difficile de demander comment ces pouvoirs discrétionnaires sont exercés. La réponse la plus facile serait de nous présenter une liste des subventions que l'on a accordées. Je suis persuadé que le

[*Texte*]

department will not release, nor perhaps should they be expected to release, the actual detailed working out of a discretion for each instance and how the sums were derived. It may get us back to Tuesday otherwise.

Mr. Robinson: Could we not ask for the criteria they use when they are making the decision with regard to the power that is enacted, or provided for under each of these subsections? Who do they talk to, for instance? Who has some input into making the decision? Is it somebody out in the field who reports back, or is it from an accounting point of view? How is it done? We do not know. Maybe if we had some indication of the criteria used to reach the conclusion or the decision that they make, we might be quite satisfied that the power is not being used just arbitrarily.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson.

SOR/74-195 is a very short commentary to be printed.

SOR/74-195

REGIONAL DEVELOPMENT INCENTIVES REGULATIONS. 1974. amendment

Regional Development Incentives Act

P.C. 1974-698

May 26, 1975

No footnote citation is given for the Canada Gazette reference for the Regional Development Incentives Designated Regions Order 1974 which was published as SI/74-38, Canada Gazette Part II, Vol. 108, No. 7, April 10, 1974.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to SOR/74-381—General Preferential Tariff Rules of Origin. There are two paragraphs of commentary, printed herewith.

SOR/74-381

GENERAL PREFERENTIAL TARIFF RULES OF ORIGIN REGULATIONS

Customs Tariff

P.C. 1974-1417

May 26, 1975

Criterion 13

Translation

In section 3.1(8) of the Customs Tariff, as amended by 21-22-23 Eliz. II, c. 10, the words "bona fide the growth, produce or manufacture of a country" are rendered in the French text as "sont authentiquement *cultivées*, produits ou fabriquées dans un pays". Yet in sections 3(1) and (3) of the Regulations the same phrase is rendered as "authentiquement *recoltées*, produits ou fabriquées—"

It is undesirable that the statutory language, whatever its blemishes, should be rendered differently in the Regulations in one or other of the official languages.

[*Interprétation*]

ministère ne nous donnerait pas une description détaillée de la façon dont on a exercé ces pouvoirs discrétionnaires en accordant une subvention donnée. Autrement, la situation de jeudi pourrait se reproduire.

M. Robinson: Ne pourrait-on pas lui demander de fournir une liste des critères dont on se sert pour en arriver à une décision qui relève d'une disposition particulière de la loi? Qui participe à ces décisions? Sont-ce des personnes sur place qui font un rapport? Le fait-on purement du point de vue de la comptabilité? Nous ignorons comment cela se passe. Si nous étions au courant des critères qui s'appliquent dans de tels cas, nous serions peut-être certains que ces pouvoirs ne sont pas exercés de façon arbitraire.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson.

Une observation assez brève accompagne DORS/74-195, et elle sera imprimée ici.

DORS/74-195

RÈGLEMENT DE 1974 SUR LES SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL—Modification

Loi sur les subventions au développement régional

C.P. 1974-698

Le 26 mai 1975

La référence à l'Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974, dans la Gazette du Canada n'a pas été donnée dans une note en bas de page. Ladite Ordonnance fut publiée comme TR/74-38, Gazette du Canada Partie II, Vol. 108, nº 7, le 10 avril 1974.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant à DORS/74-381—Règles d'origine du tarif de préférence générale. Nous avons deux paragraphes de remarques ici.

DORS/74-381

RÈGLES D'ORIGINE DU TARIF DE PRÉFÉRENCE GÉNÉRAL

Tarif des douanes

C.P. 1974-1417

Le 26 mai 1975

Critère nº 13

1. *Traduction*

Dans l'article 3.1(8) du Tarif des douanes, modifié par le chapitre 10 du 21-22-23 Éliz. II, les mots «bona fide the growth, produce or manufacture of a country» sont rendus en français par les mots «sont authentiquement *cultivées*, produites ou fabriquées dans un pays». Pourtant, dans les paragraphes 1 et 3 de l'article 3 du Règlement, le même bout de phrase est rendu par «authentiquement *récoltées*, produites ou fabriquées . . .».

Il n'est pas souhaitable que le libellé d'une loi, quelles que soient ses lacunes, soit différent dans les Règlements dans l'une ou l'autre des langues officielles.

[*Text*]

The Committee is asked to consider whether the principle should be adopted that the same phraseology should be used in both languages, in a statutory instrument, as appears in the enabling statute.

2. *The sea-bed:* Section 3(3)(a)

The phrase used is "sea-bed of the country". It is not clear whether this is to be confined to the bed of the territorial sea or is to include the bed of the Continental Shelf, the exploitation of the minerals in which is permitted to the littoral state under the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf.

• 1615

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first one deals with the matter of translation.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this was settled at last week's meeting. This commentary was written May 26, before last week's meeting. At last week's meeting I take it the Committee decided that statutory language is to be used and that the translators are not to meddle with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that was our decision, except that we did not have a quorum to enforce it. I think this is another example, and the point can be reinforced. No doubt when we make our report to the respective Houses we will make that point as well.

Mr. Robinson: But that is not really what we are talking about here, is it? We are talking about having one translation in the act and another one in the regulation.

Mr. Eglington: That is the point we dealt with last week.

Mr. Robinson: But the meaning of the words—I checked both of these as best as I could, and the impression I got, if I am right, is that when you talk about *cultivées* you are talking about the planting and when you are talking about the *recoltées* you are talking about the harvesting. Is that not a reasonable definition to give?

Mr. Eglington: That may very well be the reason why the translators have decided it is an improvement. But the statute for the phrase, "bona fide the growth of a country", uses *cultivées.*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point is really whether you carry on in the regulations the language that somehow has been approved by Parliament.

Mr. Robinson: No, you are still missing my point. What I am saying, in effect, is that you are only going part way. You are talking about the cultivating but you are not talking about the harvesting, and it should cover both.

Mr. Béchard: Well, in French, *cultivées* . . .

Miss Mayrand: That means "growing."

Mr. Béchard: Yes.

M. Leblanc (Laurier): Cultivées n'est pas récoltées.

M.Béchard: Cela inclut les récoltes.

M. Leblanc (Laurier): Eventuellement, ça va être récolté.

[*Interpretation*]

On demande au Comité d'étudier la question de savoir si on devrait adopter le principe que, dans les deux langues, les mêmes expressions se retrouvent dans les textes réglementaires et dans les statuts d'autorisation.

2. *Le fond marin:* article 3(3)(a)

On utilise l'expression «fond marin du pays bénéficiaire». On ne précise pas s'il s'agit uniquement du fond de la mer territoriale ou si on entend également le fond du plateau continental dont l'exploitation de minéraux par l'État côtier est permis par la Convention de Genève de 1958.

Le coprésident (M. McCleave): Le premier paragraphe traite des questions de traduction.

M. Eglington: Je crois que cette question a été résolue à la séance de la semaine dernière; ces remarques ont été rédigées le 26 mai, soit avant la séance de la semaine dernière. A la séance de la semaine dernière, je crois que le comité a décidé que le langage statutaire doit être utilisé et que les traducteurs ne doivent pas s'en mêler ni changer quelque chose.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est la décision que nous avons prise mais nous n'avions pas le quorum. Or, voici donc un autre exemple, et lorsque nous ferons notre rapport auprès des Chambres respectivement, nous soulignerons ce point.

M. Robinson: Ce n'est pas ce dont il s'agit ici? Nous disons que dans la loi nous avons telle traduction et que dans le Règlement nous avons telle autre traduction.

M. Eglington: C'est la question dont nous avons traité la semaine dernière.

M. Robinson: Mais le sens de ces deux mots, et j'ai vérifié de mon mieux, c'est que «cultivées» se rapporte plutôt à des plantations alors que «récoltées» se rapporterait au fait de moissonner, par exemple. Est-ce là une bonne définition?

M. Eglington: C'est probablement pourquoi les traducteurs ont décidé qu'il s'agissait-là d'une amélioration. Mais pour traduire «bona fide the growth of a country», la loi utilise «cultivées».

Le coprésident (M. McCleave): La question est de savoir si vous adoptez dans les Règlements le langage qui a été en quelque sorte approuvé par le Parlement.

M. Robinson: Non, ce n'est pas ce que je voulais dire. En fait, vous ne vous engagez qu'à mi-chemin. Vous parlez de la culture mais non pas de la récolte alors qu'il faudrait parler des deux.

M. Béchard: De toute façon, en français: «cultivées . . .

Mlle Mayrand: Cela veut dire «faire pousser».

M. Béchard: Oui.

Mr. Leblanc (Laurier): To grow is not to harvest.

Mr. Béchard: That includes harvesting.

Mr. Leblanc (Laurier): It is going to be harvested eventually.

[*Texte*]

Miss Mayrand: The fact is that we are talking about merchandise that is coming here. So of course, if they were picked, they were cultivated in one country. In this instance it does not make much difference. I still prefer "cultivated" or *cultivées* in French, not only because it is in the statute but I think it renders more.

Mr. Robinson: Just because you cultivated something does not mean to say you harvested it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, but somebody cultivated it . . .

Mr. Leblanc (Laurier): It is a more general term.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a more general term.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In any case, the essential point has to be made that we must follow the language of the act. If you look at the Revised Statutes of Canada, the part of them that gives the British North America Acts, and you look at Section 93, you will see that the English says:

> In and for each the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, . . .

If you turn to the French version, it says:

> Dans chaque province la législature . . .

Tout simplement. It does not mention "for each Province." I talked to Mr. Ollivier, the former Law Clerk of the House of Commons about this. In his collection of the British North America Act and selected statutes, of which I have the French version, he says:

> Dans chaque province et pour chaque province.

He still sticks to it that that is the proper translation, in which I agree with him—for what my opinion is worth. But I think if we were dealing with something based on this, we would have to say: "There is what the Revised Statutes say;" and if we think it is not a good translation, we go back to Parliament and say, "look, something has got to be done about this."

Incidentally, when I raised this question with the Department of Justice, they put me on to somebody they said was in charge of the whole business of translating the Revised Statutes. So I got this lady, who had an English name, and to my flabbergasted astonishment, she said "Well, I do not know any French," which I thought was the most extraordinary qualification for somebody in charge of the translations. I suppose, however, she had a great bureaucratic expertise, and knew how to tell other people what to do. Anyway, she said, "nothing can be done about it, there it is." It seems to me that we are bound by the language of the statutes, and if it is bad French or bad English—and it may sometimes be very bad English—we cannot do anything about it except call the attention of the two Houses to it and say, "Should you not do this so that the thing becomes clearer in the the act?"

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Nous parlons de produits importés et, bien sûr, s'ils ont été récoltés ils ont dû être cultivés quelque part. Donc, dans ce cas, la différence n'est plus grande, mais je préfère «cultivées», ou «cultivated» en anglais, pas seulement parce que ces mots se trouvent dans la loi mais parce que je crois que ces mots en disent davantage.

M. Robinson: Le fait que vous cultivez quelque chose ne veut pas dire que vous allez en faire la récolte.

Le coprésident (M. McCleave): Non, quelqu'un l'a cultivé.

M. Leblanc (Laurier): C'est un mot d'un sens plus général.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Leblanc (Laurier): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, ce qui importe c'est de s'en tenir au langage de la loi. Et si vous examinez dans les Statuts revisés du Canada l'Acte de l'Amérique du nord britannique, à l'article 93 vous verrez que la version anglaise donne:

> In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, . . .

Et si vous examinez la version française vous voyez:

> Dans chaque province, la législature . . .

That is all. Il n'est pas question de «pour chaque province». J'en ai parlé à M. Ollivier, précédent secrétaire légiste de la Chambre des communes. Dans sa collection renfermant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et des statuts choisis, dont j'ai moi-même la version française, il m'a indiqué qu'on lit:

> Dans chaque province et pour chaque province.

Il continue à soutenir que c'est là la bonne traduction, ce en quoi je suis d'accord. Mais il faudrait donc, pour traiter d'un tel cas, indiquer: Voici ce que donnent les statuts révisés. Et si nous croyions que ce n'est pas là une bonne traduction, nous devrions signaler le problème au Parlement pour demander qu'on prenne des mesures à ce sujet.

Soit dit en passant, lorsque j'ai indiqué ce problème au ministère de la Justice, on m'a mis en rapport avec une personne censée être responsable de toute la traduction des statuts révisés. Cette dame, qui avait un nom anglais, m'a dit, à mon grand ébahissement, qu'elle ne savait pas le français, ce qui m'a paru une curieuse qualité pour diriger les traductions. Je suppose que cette personne a beaucoup d'expérience administrative et peut diriger les autres. De toute façon, elle m'a dit qu'on ne pouvait rien y faire. Il me semble que nous sommes liés par la langue des statuts et que si le libellé français ou anglais est mauvais, nous ne pouvons rien faire d'autre que de le porter à l'attention des deux Chambres pour demander si on ne pourrait pas faire quelque chose pour rendre la loi plus claire.

[*Text*]

• 1620

Mr. Robinson: Could I ask this question, Mr. Chairman. Do I understand that it is recommended by our counsel that we use the word *cultivées* in both the statute and the regulation?

Mr. Eglington: I would not presume to say what should be in the statute. There are now commissioners for the revision of the statutes whose function it is, I suppose, to deal with that. But where the word cultivées appears in the statute as the French version of an English text, and it is obvious from the regulation that the same meaning is being sought to be conveyed because the English text is the same as in the statute, then the French word should be rendered cultivées in the regulations as well.

Mr. Robinson: What I am trying to suggest is that maybe we should assist in correcting it. What is the point of using the wrong word just to be consistent? This is really my point at this stage. It seems to me, as I understand the meaning of these two words, that one means in effect the planting and preparation of the ground, and so on, and the other means the harvesting of the crop or the taking off of the crop. So, you really have to put the two together. Both words have to go together, at least to make any sense to me.

Miss Mayrand: Not necessarily. I see your point. There is a distinction. There would have been a distinction if it had been said cultivées or récoltées by a country, but since it is cultivées or récoltées in a country—of course, if it is cultivées and you have it here in Canada, it means that it was récoltées at one point, and if it was récoltées it means that it was grown at one point.

Mr. Robinson: Would not the better word to use be récoltées?

M. Béchard: On cultive la pomme de terre à l'Île-du-Prince-Edouard, on ne fait pas seulement la planter. Nécessarily you will have to harvest those, because if we farm . . .

Mr. Robinson: That is my point. You are talking about cultivating a crop or harvesting a crop. Surely we are really talking about the harvesting end of it. It is true if you harvest a crop it is assumed you have cultivated it, so should not the better word be récoltées instead of cultivées?

Miss Mayrand: Yes, but if you look at the English word then it is "grown".

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Growth, produce or manufacture."

Mr. Robinson: "Growth" means the same as "harvest".

Miss Mayrand: Does it?

Mr. Robinson: Sure.

Miss Mayrand: I would not think so.

Mr. Robinson: If you have a growth of vegetables, or whatever it may be, it is a harvest.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Puis-je poser cette question? Notre avocat nous conseille-t-il d'utiliser le mot «cultivées» à la fois dans la loi et dans les règlements?

M. Eglington: Je ne me permettrai pas d'indiquer ce qui doit être dans la loi, mais nous avons des commissaires chargés de réviser les statuts, et c'est, je suppose, leur travail de s'occuper des textes réglementaires. Mais lorsque le mot: «cultivées» se trouve dans la loi, dans la version française du texte anglais, et que, d'après les règlements, il est évident qu'on veut conserver le même sens en français, du fait qu'en anglais le texte est le même, il n'y a pas de doute qu'il faut utiliser le mot «cultivées» dans les règlements.

M. Robinson: Ce que j'essayais d'indiquer, c'est que nous devrions aider à corriger la situation. Pourquoi utiliser le mot qui n'est pas juste simplement pour se conformer à ce qu'on a déjà utilisé? J'ai cru comprendre que dans un cas il s'agissait de plantation et de préparation du sol, alors que, dans l'autre, il s'agissait de récoltes. Donc, à mon avis, les deux mots doivent aller de pair pour qu'on en comprenne le sens.

Mlle Mayrand: Pas nécessairement. Je comprends votre point de vue, mais il y a une distinction à établir. La situation aurait été différente si l'on avait indiqué «cultivées» ou «récoltées» par un pays, mais si on dit «cultivées» au lieu de «récoltées» par un pays, il est évident que si les produits ont été cultivés et qu'ils se trouvent ici au Canada, cela veut dire qu'ils ont été récoltés, et s'ils ont été récoltés, cela veut dire qu'ils ont été cultivés à quelque moment donné.

M. Robinson: Ne vaudrait-il pas mieux utiliser le mot «récoltées»?

Mr. Béchard: We are growing potatoes in Prince Edward Island and this does not mean only to plant it, nécessairement il faudra en faire la récolte, car si nous cultivons . . .

M. Robinson: C'est ce que je voulais dire. Vous parlez de cultiver ou de récolter, mais en fait, il s'agit surtout de la récolte. Naturellement, si vous récoltez, il est évident que vous avez dû cultiver. Ne serait-il donc pas plus pertinent d'utiliser le mot «récoltées»?

Mlle Mayrand: Oui, mais si vous examinez la version anglaise, vous voyez que c'est «*grown*».

Le coprésident (sénateur Forsey): Faire pousser, produire ou fabriquer.

M. Robinson: «*Growth*» a le même sens que «récolte».

Mlle Mayrand: Est-ce vrai?

M. Robinson: Certainement.

Mlle Mayrand: Je ne pense pas.

M. Robinson: Dans le cas de légumes, par exemple, ou autres plantes, en anglais «growth» signifie «récolte».

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a potential harvest.

Mr. Eglington: It may never be harvested. It may rot.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But in any case the issue, it seems to me, has nothing to do with all this, with great respect for our learned Vice-Chairman.

The question is, who is supreme, Parliament or the translators? That is what it amounts to. Are we going to have . . .

Mr. Robinson: Parliament, Parliament!

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . these blankety-blank translators coming along and saying, "We do not like the English in this. We do not like the French. So we will change it." It seems to me this is outrageous. If there is to be a change in the language used, whether English or French, it should be done by Parliament and not by some translator who in some cases may be a person from another country who is not familiar with our idiom in this country, either in English or French. We all know that there are people from the Old Country, certainly on the English side, who say, "That is not good English at all", and it is perfectly good English by Canadian standards. It is just that we have different usages from what they have in England. And I strongly suspect that you will get—judging by my small experience—people from France or Belgium or Switzerland saying to you, "Oh, but you cannot use that! You must not say, les électeurs de mon comté for example, you must say, les commettants de ma circonscription, which is of course perfectly good French French. The late Senator Jean François Pouliot blew his cork when they tried to make him say, "les commettants de ma circonscription". He said, C'est du bon français canadien quand on dit, les électeurs de mon comté. He was not going to have any blighted Frenchman from France telling him what kind of French he should use.

If you let the translators get loose asserting their authority above that of Parliament you are embarking on a course which may lead you to utter chaos and you will not know whether you are standing on your head or your heels. So, if you will not go to Parliament and say, "Look, you should have said not the 'growth or manufacture', you should have said not *cultivées* but *récoltées*, you should have said this, you should have said that." You go to that particular subsection in our own Statutory Instruments Act and say "We do not know what this means, this is absolute double Dutch to us, Greek and Hebrew." Nobody seems to be able to tell what it means. You remember the particular section with which we had difficulty and nobody seems to be able to make out what it means, and you say, "Therefore, we can just disregard it." I do not know. You may run up against the courts if you do that, if you translate it into what seems too you to be better English. This is what worries me. I mean these ruddy translators—excuse the language—they can assert themselves as if they were God Almighty and the devil combined.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When we have a quorum we are going to make them amend this decision. Perhaps we could turn then to the esoteric question of what the word "sea bed" or the *fond marin du pays* means.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est une récolte éventuelle.

M. Eglington: Il se peut qu'on n'en fasse jamais la récolte, que les plantes pourrissent sur place.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, la question soulevée n'a rien à voir avec toute cette discussion. Je dis ceci avec tout le respect que je vous dois, monsieur le vice-président.

La question est de savoir qui décide, en fin de compte, le Parlement ou les traducteurs? Et qu'en résulte-t-il? Aurons-nous . . .

M. Robinson: C'est le Parlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . de fichus traducteurs qui viennent nous dire qu'ils n'aiment pas la phrase anglaise ou la phrase française et qu'ils veulent la modifier. Cela me semble excessif. Lorsqu'il y a un changement, c'est au Parlement de le faire et non pas à des traducteurs qui peuvent venir d'autres pays et qui, par conséquent, ne sont pas habitués à notre idiome. Nous sommes tous au courant qu'il y en a qui viennent d'Angleterre et qui disent que ce n'est pas du bon anglais, alors que c'en est par rapport aux normes canadiennes. Le fait est tout simplement que nous avons d'autres habitudes ici qu'en Angleterre, et je suis sûr que vous en avez qui viennent de France, de Belgique ou de Suisse et qui disent que vous ne pouvez pas utiliser ceci, par exemple, que vous ne devez pas dire *les électeurs de mon comté*, mais *les commettants* de *ma circonscription*, mais c'est d'excellent français. Feu le sénateur Jean-François Pouliot s'était mis en colère parce qu'on lui avait fait dire «les commettants de ma circonscription». Il a déclaré que «les électeurs de mon comté» était d'excellent français canadien. Ce n'était pas à des Français de France de venir lui dire quel français il fallait utiliser ici.

Si vous permettez aux traducteurs d'avoir le dernier mot, alors, nous aurons un parfait chaos. Donc, si vous ne dites pas au Parlement qu'il aurait fallu utiliser tel mot plutôt que tel autre, que tel paragraphe de la Loi sur les textes réglementaires est imcompréhensible . . .Vous vous souvenez sans doute du paragraphe qui nous a causé des difficultés, et comme personne ne semble comprendre de quoi il retourne, vous proposez qu'on le laisse tomber. Mais vous risquez, a mon avis, d'être trainés aux tribunaux si vous décidez de traduire dans ce qui, à votre avis, constituerait un meilleur anglais. Ces fichus traducteurs se comportent comme s'ils étaient le bon Dieu en personne.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque nous aurons un quorum, nous allons modifier cette décision. Nous pourrons alors discuter du sens des expressions «sea bed» et «fond marin du pays».

[*Text*]

• 1625

Mr. Eglington: This was raised, Mr. Chairman, as a point of ambiguity, mineral products extracted from the soil or the sea bed of the country, and since one of the great driving forces for taking jurisdiction of the continental shelf was to extract the minerals from within it, I was not sure whether sea bed was meant to be confined to the bed of the territorial sea or to include the continental shelf as well. In light of the constant disputations at the current Law of the Sea Conference it may not be a bad thing to make this more certain.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think—I am sorry, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I was just going to say we could ask our Counsel then, Mr. Chairman, to get a clarification for us on this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would think so. It is an academic problem at the moment, but once they start getting into some natural gas finds maybe about 50 miles off Newfoundland, then we might get ourselves a very substantial question.

All right, it should be done and will be done.

We will turn then to the next one which is SOR/75-229—the Umpire Rules of Procedure. We will print the commentary, which is very short, and it is a victory for our side.

UMPIRE RULES OF PROCEDURE, amendment

Unemployment Insurance Act, 1971

P.C. 1975-840

June 2, 1975

This amendment is the result of the Committee's criticism of the original French version and was foreshadowed in correspondence before the Committee on 8th May, 1975.

Mr. Robinson: Is everything all right now?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us light a bonfire on the village green and have a *Te Deum* in the village church.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it is about time we planned a cocktail party for ourselves.

The next point is SOR/75-230—and we will have one before we break off for the summer—Motor Vehicle Safety Regulations.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairmen have to pay by the way.

There is no commentary.

SOR/75-231—Great Lakes Pilotage Tariff Regulations. There is no commentary.

SOR/75-233—N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, without commentary.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il s'agissait, monsieur le président, de déterminer ce que constitue les produits minéraux extraits du sol ou du fond marin du pays. Vu qu'une des raisons majeures de revendiquer la juridiction du plateau continental est justement l'extraction des minéraux qu'il recèle, je n'étais pas sûr si l'expression «fond marin» s'appliquait uniquement aux eaux territoriales ou devait inclure également le plateau continental. Étant donné les discussions qui se poursuivent actuellement à la Conférence sur le droit de la mer, il serait peut-être utile de tirer cette question au clair.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Nous pourrions demander à notre conseiller juridique d'obtenir des éclaircissements à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): C'est certain. Pour le moment, ce n'est qu'une question théorique, mais si on devait découvrir du gaz naturel à 50 milles des côtes de Terre-Neuve, la question deviendrait immédiatement pratique.

Donc, nous allons régler ce problème.

Nous allons maintenant passer au DORS/75-229 Règles de procédures du juge-arbitre. Nous allons faire imprimer le commentaire, qui est très bref, d'ailleurs, et qui représente une victoire pour nous.

RÈGLES DE PROCÉDURE DU JUGE ARBITRE-MODIFICATION

Loi de 1971 sur l'assurance chômage

C. P. 1975-840

Le 2 juin 1975

Cette modification que laissait prévoir une lettre présentée au Comité lors de sa réunion du 8 mai, 1975, résulte d'une critique du Comité sur la version française originale.

M. Robinson: Est-ce que tout est en ordre maintenant?

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons allumer un feu sur la place du village et chanter le *Te Deum* à l'église.

Le coprésident (M. McCleave): En effet, il est temps que nous ayons un cocktail.

Nous passons maintenant au DORS/75-230, et avant nos vacances d'été, nous allons examiner les règlements sur la sécurité des véhicules automobiles.

Des voix: D'accord.

C'est au président de payer.

Pas de commentaire.

DORS/75-231—Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Grands Lacs. Pas de commentaire.

DORS/75-233—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNH—Pas de commentaire.

[*Texte*]

SOR/75-247 -248 and -258—Food and Drug Regulations. There is a cautionary note under -247 printed herewith.

SOR/75-247

FOOD AND DRUG REGULATIONS, amendment

Food and Drugs Act

P.C. 1975-918

June 4, 1975

Cautionary Note

The new Division 10 confers considerable powers upon the Director (of the Food and Drug Division). As it is impossible properly to assess the Food and Drug Regulations, both because of their bulk and because of the general problem of sub-delegation and diffusion of authority, at some future date it will be necessary to look at the Regulations again.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, in this situation, whether we could not put this on our list of work in process, but not bury it too deep so that we will get it back again at an appropriate time.

Mr. Eglington: It is very difficult to do anything with it at this moment, Mr. Robinson, because we have no consolidation of the Food and Drug Regulations, so it is virtually impossible to deal with this at the present.

Mr. Robinson: One of the things we discussed recently was the whole question of when there would be a consolidation of some of these and maybe this is one where we could ask when there will be any work being done on this.

Miss Mayrand: There is one coming and fortunately it will be more efficient because it would be divided into four parts, such food, cosmetics, anyway it will be in four parts, so it will be easier whenever it is amended.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did they tell you, Miss Mayrand, when we might expect these would be coming force?

Miss Mayrand: I do not know, but they are really working on it and it will be soon.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This will be a monumental job because I think the Food and Drug Regulations undoubtedly more than any other type of regulations are the most substantial in the whole government apparatus.

Miss Mayrand: There were over 300 in 1974.

Mr. Leblanc (Laurier): I think the Senate is studying a bill regarding the Food and Drug Act, are you not, right now?

• 1630

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is the one about cannabis, I think, or . . .

Mr. Leblanc (Laurier): Yes. Is that not within this act that we are discussing?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think we are nearly finished with it. It is probably coming to land in your laps before very long. I suppose this would involve perhaps some regulations; I do not know. I have not been on the Committee concerned with it and I have been thankful to leave it on the edge of my mind, always assuming that there is a mind to leave it on the edge of.

[*Interprétation*]

DORS/75-247—248 et 258—Règlements sur les aliments et drogues. Nous annexons une mise en garde sur le numéro 247.

SOR/75-247

RÈGLEMENTS SUR LES ALIMENTS ET DROGUES—Modification

Loi des aliments et drogues

C.P. 1975-918

Le 4 juin 1975

Mise en garde

Le nouveau titre 10 confère des pouvoirs considérables au Directeur (de la Section des aliments et drogues). Comme il est impossible de bien étudier les Règlements sur les aliments et drogues à cause de leur nombre et, aussi, à cause du problème général de la sous-délégation et de la dispersion de pouvoir, il sera nécesaire de revoir ces Règlements à une date future.

M. Robinson: Est-ce qu'on pourrait laisser ce règlement parmi nos travaux en cours, mais ne pas le mettre au fond de la pile pour que nous y revenions en temps opportun.

M. Eglington: Il nous est très difficile de faire quoi que ce soit avec ce règlement en ce moment, monsieur Robinson, les règlements sur les aliments et drogues n'ayant pas été codifiés.

M. Robinson: La question justement s'était posée de savoir quand la codification aurait lieu.

Mlle Mayrand: Une nouvelle codification vient justement d'être mise au point, qui sera plus efficace, se divisant en 4 parties, à savoir: les aliments, les cosmétiques, et deux autres parties, ce qui va nous faciliter la tâche.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'on vous a dit quand ces règlements entreront en vigueur?

Mlle Mayrand: On y travaille actuellement: cela ne devrait plus tarder.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sera une tâche monumentale, car les règlements sur les aliments et drogues sont les plus volumineuses de tous.

Mlle Mayrand: Il y en avait plus de 300 en 1974.

M. Leblanc (Laurier): Le Sénat est en train d'examiner un bill sur la loi des aliments et drogues, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est le bill sur la marijuana, je crois.

M. Leblanc (Laurier): Est-ce qu'il ne relève pas justement de la loi qui fait l'objet de la discussion?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous avons presque fini. Vous en serez bientôt saisis. Le bill entraînera sans doute quelques règlements, mais je n'en suis pas certain, je ne faisais pas partie de ce comité.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I will await the arrival of these 30-foot shelves of regulations, I am sure.

SOR/75-252 and SOR/75-253, the St. Lawrence Waterway, Marine Traffic Regulations, and both of them come before us without commentary.

SOR/75-256, Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, without commentary.

SOR/75-263, Canada Labour Standards Regulations, without commentary.

SOR/75-266, Feed Grain Eastern Canada Assistance Regulations, 1975, with a cautionary note which is printed herewith.

SOR/75-266

FEED GRAIN (EASTERN CANADA) ASSISTANCE REGULATIONS, 1975

Livestock Feed Assistance Act

P.C. 1975-1000

June 3, 1975

Cautionary Note

In light of the Committee's reaction on May 29, 1975 to the phrase "furnish to the Minister evidence that, *in the opinion of the Minister*, shows that funds were expended . . . " in SOR/75-160, the Committee may wish to consider whether it desires the deletion of the words "to the satisfaction of the Canadian Livestock Feed Board" where they appear in section 3 of the Regulations.

Mr. Robinson: Could we say this is probably a good suggestion and probably the recommendation should be adopted?

Mr. Leblanc (Laurier): We are back to the Minister's discretion or something like that. We still have that here. It is pretty close to the same thing that we were discussing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But in this case it looks as if the opinions of the Minister are now being replaced by the opinions of the Canadian Livestock Feed Board, which is now provided for.

Mr. Béchard: Before it was the director who had too wide powers.

Mr. Robinson: So we will recommend the suggestion of our counsel then in this regard, will we?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wondered if I could just raise a little bit of a point. We have tried in this Committee not to substitute our own, perhaps, method of doing things to that of the departments that have brought before us the regulations. It may be that it is a much more happy approach to be able to present a case and get a quick opinion from the Minister than present a case to a board which may only meet once a month. Could you follow that up, Mr. Eglington, to see what the practice is? Or do people agree?

Mr. Balfour: I am surprised, Mr. Chairman, that the material that they are required to furnish to the adjudicating body does not include receipts. It would seem to me that if you are establishing the fact that you have incurred certain expenses the strongest evidence would be a receipt. They say sales invoice, books of account, records, bills of lading. I would have thought it would read books of account, records, bills of lading, sales invoices and receipted accounts.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc attendre ces règlements.

DORS/75-252 et DORS/75-253, le Règlement sur la circulation maritime (dans la voie navigable du Saint-Laurent, les deux sans commentaire.

DORS/75-256, Tarif de l'entrepôt frigorifique de Montréal, sans commentaire.

DORS/75-263, Règlement du Canada sur les normes de travail, sans commentaire.

DORS/75-266, Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes (provinces de l'Est), 1975, avec une mise en garde que nous annexons.

SOR/75-266

RÈGLEMENT SUR L'AIDE AU TRANSPORT ET À L'EMMAGASINAGE DES PROVENDES (PROVINCES DE L'EST), 1975

Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme

C.P. 1975-1000

Le 4 juin 1975

Mise en garde

A la lumière de la critique du Comité, lors de sa réunion du 29 mai, 1975, formulée à propos de l'expression «de fournir au Ministre des documents qui attestent, *de l'avis de ce dernier*, que les fonds ont été affectés . . . « dans le DORS/75-160, le Comité peut croire à propos de considérer s'il désire la suppression des mots «à la satisfaction de l'Office» tels qu'ils apparaissent à l'article 3 du Règlement.

M. Robinson: Cette suggestion semble valable et la recommandation devrait dès lors être adoptée.

M. Leblanc (Laurier): Ce qui nous ramène à la question de la discrétion ministérielle, question que nous étions justement en train de débattre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais en l'occurence, l'avis du ministre semble remplacé par celui de l'Office canadien des provendes.

M. Béchard: Auparavant c'était le directeur dont les pouvoirs étaient trop étendus.

M. Robinson: Nous allons dès lors recommander la suggestion faite par notre conseiller juridique à ce propos?

Le coprésident (M. McCleave): Je tiens simplement à souligner que le Comité a toujours tenu à ne pas remplacer la façon de procéder des divers ministères qui nous saisissent de leurs règlements par la nôtre. Il serait peut-être plus rapide de pouvoir soumettre son cas au ministre plutôt que d'avoir à le soumettre à un office qui ne se réunit qu'une fois par mois. Pourriez-vous examiner cette question, monsieur Eglington, ou êtes-vous d'accord?

M. Balfour: Je suis étonné de constater que les documents à soumettre à l'Office ne comprennent pas les reçus. Pour prouver qu'on a bien des frais à payer, il me semble que la meilleure preuve à l'appui serait des reçus. Les règlements mentionnent uniquement les factures, les livres comptables, les registres et les lettres de voiture. A mon avis cette liste devrait inclure également les reçus.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You would make that as part of the condition to payment in addition to what is set forth now in paragraph 3.

I probably should read it for the record because I think this is what you are after, Mr. Balfour.

> Every payment made pursuant to section 2 shall be made on the condition that the person receiving such payment establishes to the satisfaction of the Canadian Livestock Feed Board that he incurred the additional cost described in section 2 by providing books of account, records, bills of lading and sales invoices.

And to that you would add "receipts".

Mr. Balfour: Bills of lading, sales invoices and receipts. The strongest evidence is the receipts.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, stronger than the opinion of the Minister, I am sure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suppose our grounds for making this suggestion would be safeguarding the public treasury. Exactly where would you bring that in under any of our criteria?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Chairman, it would be subsidiary to the point of an unusual and unexpected use of the power to make the matter depend upon the satisfaction of the Livestock Feed Board and by specifying certain matters and not putting an obvious objective criterion.

• 1635

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is a good idea but I wondered whether we were, perhaps, straying into policy here. It seemed to me that perhaps we ought to give the justification that we are solicitous of the proper use of the public funds. We do not want to see them handed out merely on the basis of an invoice rather than a receipted account.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one, Mr. Chairman, refers to a once-in-a-lifetime situation, though, does it not? It refers to feed grain unloaded from the *John O. McKellar* into elevators at Prescott, Ontario, so obviously some peculiar—the strike situation—Yes, Mr. Béchard, I think you have it—has arisen. The commentary does not necessarily have to be written into the regulation but it would be a darn good point to have drawn to the attention of the officers who drew the regulation, who may wish to bring it to the attention of the Department.

Mr. Balfour: It may be that the sales invoice covering the feed grain may not have been paid and that the grant or the payment from the Treasury is required in order that he can pay the account. Perhaps I should reconsider my own point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Instruments Officer can read it and see whether he thinks it is a proper point.

Finally, before we get into a few business matters—SI/75-47—the Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, with commentary by counsel, and it is printed herewith.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Vous ajouteriez donc les reçus comme condition préalable au paiement prévu au paragraphe 3.

Je vais vous en donner lecture.

> Les sommes prévues à l'article 2 sont payées à la condition que le bénéficiaire établisse, à la satisfaction de l'Office, le montant des frais supplémentaires visés à l'article 2 en produisant les livres de comptes, registres, connaissements et factures.

Vous voudriez qu'à cette liste soit ajouté le mot «reçus».

M. Balfour: Oui, lettres de voiture, factures et reçus, ces derniers constituant la preuve la plus manifeste.

M. Leblanc (Laurier): Cela vaut certainement mieux que l'avis du ministre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette suggestion aurait pour but de sauvegarder les deniers publics. A quel endroit exactement est-ce que cette recommandation serait insérée?

M. Eglington: Je pense que cela s'inscrirait dans la disposition visant l'utilisation inhabituelle et imprévue du pouvoir de faire dépendre cette autorisation de l'avis de l'Office canadien des provendes en spécifiant certaines questions et en s'abstenant d'introduire un critère objectif évident.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est peut-être une bonne idée, mais je me demande si cela ne relève pas de la politique. Pour nous justifier nous devons souligner que nous tenons à assurer une dépense judicieuse des deniers de l'État, qui exige non pas la présentation d'une simple facture mais plutôt d'un reçu.

Le coprésident (M. McCleave): Mais ceci est un cas qui ne se présente qu'une fois dans une vie, n'est-ce pas monsieur le président. Il s'agit notamment du déchargement de céréales fourragères du bateau *John O. McKellar* dans les silos de Prescott, dans l'Ontario, lorsqu'il y avait grève. Le commentaire ne doit pas nécessairement faire partie du règlement, mais il serait néanmoins utile de signaler la chose aux fonctionnaires qui ont été chargés de rédiger le règlement et qui pourraient à leur tour le signaler au ministère.

M. Balfour: Les factures pour ces céréales fourragères peuvent ne pas avoir été payées justement du fait que ce paiement exige l'obtention préalable de la subvention fédérale.

Le coprésident (M. McCleave): Le responsable pourra alors lire et déterminer si c'est recevable.

Enfin nous avons le TR/75-47—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard, avec commentaires.

[*Text*]

SI/75-47

PRINCE EDWARD ISLAND MILK MARKETING LEVIES ORDER, amendment

Agricultural Products Marketing Act

June 3, 1975

1. This is the last of a series of amendments to the Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, SOR/71-643. The original Order, as also the subsequent amendments (SI's 72-98, 73-33, 73-84, 74-63, 75-47) have been made pursuant to section 4 of the Prince Edward Island Milk Order (SOR/71-627), although in some instances no section of that Order have been recited while in others the wrong section, section 3, has been recited.

2. The present amendment imposes an increase in levies so drastic that the Committee may wish to enquire after the reason. The following table shewing the levies as imposed from time to time will illustrate the point:

SOR/71-643	SI/72-98	SI/73-33	SI/73-84	SI/74-63	SI/75-47
Levy under sec. 3(1)					
10¢ per 100 lbs milk or $0.0285 per lb butterfat	10¢ or $0.0285	30¢ or $0.0857	10¢ or $0.0285	15¢ or $0.0429	45¢ or $12.86
Levy under sec. 3(2)					
$2.05 per 100 lbs milk or $0.5857 per lb butterfat	$1.50 or $0.4286	$1.50 or $0.4286	$2.06 or $0.5886	$1.50 or $0.04286	$4 or $1.14
Levy under sec. 3(3)					
30¢ per lb butterfat (cream) in excess of quota	22¢	22¢	38¢	22¢	50¢

It is not, of course, immediately apparent why this amendment, as also its predecessors, was not registered as an SOR rather than as an SI, which is to say, why it is not considered a regulation rather than a mere "other statutory instrument". It is understood that, according to the interpretation given by the Privy Council Office to "statutory instrument" where it appears in section 2 of the Statutory Instruments Act, the present Order is not even a statutory instrument and is merely published in Part II of the Canada Gazette as a document which it is considered in the public interest should be published.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first point is fairly obvious—the misrecitation of the enabling paragraph.

Mr. Robinson: Where there is no section head being recited and where there is a wrong section recited. I guess they can just recommend a correction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the second point—the neat point, I guess, is that the increase in levies is so drastic that the Committee may wish to inquire why.

[*Interpretation*]

SI/75-47

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 3 juin 1975

1. C'est la dernière d'une série de modifications au Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard, DORS/71-643. Le décret initial ainsi que les modifications subséquentes (TRs 72-98, 73-33, 73-84, 74-63, 75-47) ont été établis en vertu de l'article 4 du Décret relatif au lait de l'Île-du-Prince-Édouard (DORS/71-627), cependant, dans certains cas aucun article du Décret n'a été cité alors que dans d'autres cas l'article 3 était cité, ce qui est erroné.

2. Cette présente modification impose une telle augmentation des cotisations que le Comité peut juger bon de s'informer des raisons. Le tableau suivant, indiquant les cotisations imposées à un moment ou l'autre, illustre bien ce point:

DORS/71-643	TR/72-98	TR/73-33	TR/73-84	TR/74-63	TR/75-47
Cotisation sous art. 3(1)					
10¢ par 100 lbs de lait ou $0.0285 par livre de matière grasse de lait	10¢ ou $0.0285	30¢ ou $0.0857	10¢ ou $0.0285	15¢ ou $0.0429	45¢ ou $12.86
Cotisation sous art. 3(2)					
$2.05 par 100 lbs de lait ou $0.5857 par livre de matière grasse de lait	$1.50 ou $0.4286	$1.50 ou $0.4286	$2.06 ou $0.5886	$1.50 ou $0.4286	$4 ou $1.14
Cotisation sous art. 3(3)					
30¢ par livre de matière grasse de lait en excédent du contingent	22¢	22¢	38¢	22¢	50¢

La raison pour laquelle cette modification ainsi que celles qui la précédent n'ont pas été enregistrées comme DORS mais bien comme TR (ce qui implique qu'elles sont considérées non comme des règlements mais comme de simples «autres textes réglementaires»), n'est pas évidente. Il appert, selon l'interprétation que donne le bureau du Conseil privé des mots «texte réglementaire» tels qu'ils sont utilisés à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, que le présent décret n'est même pas un texte réglementaire et qu'il est simplement publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, en tant que document dont la publication est souhaitable dans l'intérêt public.

Le coprésident (M. McCleave): Le premier point est clair—absence de citation du paragraphe habilitant.

M. Robinson: Lorsqu'il n'y a pas d'intitulé ou lorsque cet intitulé est incorrect. On peut donc simplement recommander d'apporter une correction.

Le coprésident (M. McCleave): Le deuxième point est que l'augmentation est telle que le Comité peut juger bon de s'informer des raisons.

[*Texte*]

Mr. Eglington: The increase under Section 3(1), if my mathematics is correct, is in the order of 3,000 per cent. Thay may be a typographical error, or it may be not. One conversation I had with a gentleman, he told me that one would not be safe in assuming that it was a typographical error.

Mr. Balfour: Do you mean it went from 4 cents to $12.86?

Mr. Eglington: From .04 cents.

Mr. Balfour: Yes, 4 cents or . . .

Mr. Eglington: Oh yes, I am sorry. It is .04 dollars, yes.

Mr. Balfour: Yes. There is something screwy here, surely.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Four and a quarter cents to $12.86. The second line—about four and a quarter cents up to $1.14, which is a fairly good whacker, too. Even 22 cents to 50 cents is fairly good. But, of course, if we are getting into the question of whether all or any of them are misprints we may be into "a vast Berlionian bag where armies whole might sink." But it looks on the face of it, extraordinary.

Mr. Robinson: Maybe we could ask for an explanation from the Department.

Mr. Baldwin: An unusual and an inhumane treatment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Baldwin. The explanation will, indeed, be asked for.

The final paragraph 2 of the commentary is really a separate point.

Mr. Eglington: On this, Mr. Chairman, at a meeting which will follow either two meetings or three meetings from the present, depending on the translation and that sort of thing, I am bringing forward a whole series of regulations and statutory instruments, especilally those under the Agricultural Products Marketing Act, which relate to this question of what is a statutory instrument and what is regulation, and it may be sensible to hold that last point in abeyance until that time.

Mr. Robinson: Maybe we should add to it documents as well. The point being made is that if you can slough off whether it should be a regulation or a statutory instrument in the form of a document, then, you do not even have to publish it, although in this case, I assume it was published, as you say here, for the public interest. But it would seem to me that they really would not have to publish it at all. This is really what would concern me. It is a way of avoiding publication or giving information to the public, by creating a document rather than a statutory instrument or regulation and then not disclosing it.

• 1640

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have two business points. Senator Forsey and I have proposed to send a letter to the two Speakers with copies to the members of the Internal Economy Committees in both Houses, concerning the long range problems as they present themselves beyond September 30. I will distribute a copy or two around the table and if you have any suggestions please submit them before we send the thing out.

[*Interprétation*]

M. Eglington: L'augmentation aux termes du paragraphe 3(1) serait de 3,000 p. 100, ce qui est peut-être une erreur typographique. Mais d'après une conversation que j'ai eue, ce ne serait pas une erreur typographique.

M. Balfour: Vous voulez dire que les cotisations sont passées de quatre cents à $12.86?

M. Eglington: De $0.04.

M. Balfour: Oui, ce qui fait 4 cents . . .

M. Eglington: Oui, en effet, $0.04.

M. Balfour: Cela paraît bizarre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quatre cents un quart, et ensuite $12.86. La seconde ligne, quatre cents un quart et $1.14, ce qui est aussi une belle augmentation. Même une augmentation de 22 cents à 50 cents est déjà très sensible. Ce serait quand même extraordinaire que toutes ces augmentations soient attribuables à des fautes d'impression.

M. Robinson: Nous pourrions demander un mot d'explication au ministère.

M. Baldwin: Ce serait un traitement inhabituel et inhumain.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Baldwin. Nous allons donc demander un mot d'explication.

Le dernier paragraphe du commentaire traite d'une toute autre question.

M. Eglington: Monsieur le président, lors d'une réunion dont la date dépend de la traduction et d'autres facteurs, je vais soulever toute la question des règlements et textes réglementaires, et plus particulièrement ceux relevant de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, c'est-à-dire que je vais essayer de régler la question de savoir ce qui distingue au juste un règlement d'un texte réglementaire; il serait peut-être bon de remettre la dernière question jusqu'à ce que ce problème ait été réglé.

M. Robinson: On pourrait peut-être également ajouter les documents; en effet, si on ne se décide ni sur le règlement ni sur le texte réglementaire, la publication n'est plus obligatoire, même si, comme dans le cas présent, le texte a été publié dans l'intérêt public. Mais, en principe, la publication ne serait plus obligatoire et c'est ce qui me préoccupe. C'est une façon de contourner le problème de rendre des renseignements publics ou de les divulguer: on rédige un texte plutôt qu'un règlement et on le garde condifentiel.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons deux questions à régler. Le sénateur Forsey et moi-même avons proposé d'envoyer une lettre aux deux orateurs et de faire parvenir une copie de celle-ci aux membres de la Commission de l'économie interne des deux Chambres au sujet des problèmes à long terme après le 30 septembre. Je vais faire circuler une copie ou deux autour de la Chambre et si vous avez des propositions, veuillez nous les soumettre avant que nous n'envoyions la lettre.

[*Text*]

The other matter, I hope that Mr. Eglington will be able to come up with some reasonable plan whereby we could possibly have two or three meetings over the summer recess, so we do not get hopelessly behind in the mass of documents that have come before us. Mr. Co-Chairman has suggested that we have three people to hold those meetings. That would involve somebody from each House. I gather he will be here for the summer. Mr. Lafond has volunteered for such a Committee and Mr. Robinson has said he will be in from time to time. I myself can come up from Halifax, so I do not think we will lack volunteers. But it is a question of setting a reasonable quorum and three seems to be reasonable. If that is so, and you agree with the approach that we should have a couple of meetings during the summer recess, . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will be here from July 24 on and, if there is any urgency, I can come up from Prince Edward Island or New Brunswick. There is no difficulty about that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can work it out. It is not a matter for people to tie themselves down now. I think we have enough so that we will be able to have three people for such meetings. We will be able to receive the evidence that we have and raise the questions that we do and send out the records that we do, which is the important thing to show that we are continuing to function. No decision should, obviously, be made by that particular subcommittee but it should be able to, short of that, carry on very much as we do now. If that commends itself to the Committee, the motion would be that the Joint Chairman be instructed to report to their respective Houses recommending,

> . . . notwithstanding an Order of the Senator of Tuesday, October 29, 1974 and an Order of the House of Commons of Thursday, October 31, 1974 respecting the quorum of the Committee, that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and to authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

Mr. Robinson: I will move that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Moved by Mr. Robinson . . .

Mr. Leblanc (Laurier): Do we need a quorum to get that through?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have enough for the purpose of voting.

Mr. Leblanc (Laurier): Okay, no problem. I just want to mention that I will be around in summer, sometimes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will work out something.

Mr. Leblanc (Laurier): You can contact my office if Mr. Robinson is not available, because, at times, I will be available.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will work out a schedule. Also, at the convenience of counsel, so that one of them will be here for one of the meetings and the other here for the other meeting. Thank you very much. Moved by Mr. Robinson, seconded by Mr. Balfour . . .

[*Interpretation*]

Ensuite, j'espère que M. Eglington pourra trouver un plan raisonnable qui nous permettrait de nous réunir deux ou trois fois au cours de l'intersession, ainsi nous ne prendrons pas trop de retard dans l'étude des documents accumulés que nous avons à étudier. Le coprésident a proposé que trois personnes se réunissent. Il y aurait un membre de chaque Chambre. J'en conclus qu'il sera ici pour l'été. M. Lafond s'est porté volontaire et M. Robinson a déclaré qu'il serait ici de temps à autre. Je peux venir de Halifax je ne crois donc pas que nous manquions de volontaires. C'est une question de fixer un quorum raisonnable, et trois me semblent être raisonnable. S'il en est ainsi et que vous êtes d'accord, c'est-à-dire que nous tenions quelques réunions au cours de l'été, . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je serai ici à partir du 24 juillet, et dans un cas d'urgence, je pourrais toujours venir de l'Île du Prince-Édouard ou du Nouveau-Brunswick. Ce n'est pas un problème.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrons organiser cela. Il n'est pas question que les membres s'engagent maintenant. Je crois que nous sommes suffisamment nombreux pour trouver trois personnes pour de telles réunions. Nous serons en mesure de recevoir les témoignages, de poser les questions, d'envoyer les dossiers, c'est-à-dire de faire l'essentiel, montrer que nous continuons à fonctionner. Le sous-comité ne prendra évidemment aucune décision, mais sauf pour cette réserve, il pourra fonctionner comme nous le faisons maintenant. Si le comité est d'accord, il y aurait une motion à cet effet voulant que les coprésidents soient chargés de faire respectivement rapport à chacune des Chambres pour recommander que, . . .

> nonobstant l'ordonnance du Sénat du mardi 29 octobre 1974 et l'ordonnance de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974 relatives au quorum du comité, les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions au cours des prochaines vacances d'été afin de recevoir et de faire imprimer les témoignages lorsque trois membres du comité sont présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

M. Robinson: Je vais le proposer.

Le coprésident (M. McCleave): Proposé par M. Robinson . . .

M. Leblanc (Laurier): Nous faut-il un quorum pour adopter cette motion?

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes suffisamment nombreux pour voter.

M. Leblanc (Laurier): Très bien, pas de problème. Je voulais simplement mentionner que je serai là pendant l'été, à l'occasion.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous pourrons organiser quelque chose.

M. Leblanc (Laurier): Vous pouvez communiquer avec mon bureau si M. Robinson n'est pas disponible, car je serais là à l'occasion.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons élaborer un horaire. Nous tiendrons également compte de l'horaire des avocats, de façon à ce que l'un d'eux puisse être ici pour les réunions et que l'autre puisse être là à la deuxième réunion. Merci beaucoup. Proposé par M. Robinson, appuyé par M. Balfour . . .

[*Texte*]

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The other matter is the letter to the Speakers. I think we should probably print it as part of our proceedings so we have, on public record, some of the difficulties that we are facing.

OTTAWA,
June 10, 1975

The Honourable Speaker of the Senate

The Honourable Speaker of the House of Commons

May we report further to Your Honours on the matter raised initially by us in a presentation of February 20, 1975.

The matter concerns the payment of salaries of the supplmentary staff of the Standing Joint Committee on Statutory Instruments and other Regulations, and the bearing of its printing costs.

Thanks to a decision of the Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, the staff problems are temporarily resolved. The two counsel and the secretary retained by the Standing Joint Committee are provided for until September 30, 1975. The Standing Joint Committee is also able to retain the services of two students during the summer of 1975 the help overcome the backlog of material with which it is ordered to deal by Parliament.

The purpose of this memorandum is to look to a solution beyond September 30, 1975.

First, to identify the problems as seen and second, to look at possible solutions.

The problems are:

(1) To set up a Parliamentary method by which both House will provide the funds for the Committee. The budget involves the employment of our counsel and secretary and part-time help, as well as printing. The Joint Committee will live on indefinitely.

(2) To have some recognized method of presenting a budget each year, so that it could have the necessary scrutiny.

(3) To devise some method of employment of new supplementary staff when openings arise.

The possible solutions are:

(1) The two Houses decide that one bears the printing costs and the other the supplementary staff costs. Staff problems would then be dealt with by the relevant Internal Economy Committee of that Chamber.

(2) The two Houses decide that the costs be borne on some division—say 70-30 or, 264-102—which would reflect the membership of the Houses. Staff problems would be arbitrarily assigned to one committee (Senate Internal Economy, Budgets and Administration Committee or the Commissioners of Internal Economy of the House of Commons) and staff replacement would be settled as are other vacancies in the House to which that Committee is responsible.

[*Interprétation*]

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): L'autre question a trait à la lettre à envoyer aux orateurs. Je crois que nous devrions probablement l'insérer dans le procès-verbal, de façon à faire connaître certaines des difficultés que nous éprouvons.

OTTAWA,
Le 10 juin 1975

L'honorable Président du Sénat

L'honorable Orateur de la Chambre des communes

Nous soumettons à vos Honneurs un autre rapport sur la question que nous avons soulevée dans le mémoire présenté le 20 février 1975.

La présente concerne les salaires des employés additionnels du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires ainsi que ses frais d'impression.

Suite à une décision du Comité sénatorial de la régie intérieure, des budgets et de l'administration, les problèmes de personnel sont temporairement réglés. Le Comité mixte permanent a retenu les services des deux avocats et d'une secrétaire jusqu'au 30 septembre 1975. Le Comité peut également s'assurer les services de deux étudiants, pendant l'été 1975, pour aider à rattraper le retard dans le travail exigé par le Parlement.

Le présent mémoire vise à trouver une solution pour la période qui suivra le 30 septembre 1975.

Il faut d'abord cerner les problèmes, puis examiner les solutions possibles.

Les problèmes sont les suivants:

(1) Établir une procédure parlementaire permettant aux deux Chambres de fournir les fonds au Comité. Le budget comprend les salaires des avocats, du secrétaire et des employés à temps partiel, de même que les frais d'impression. Le Comité mixte continuera à fonctionner pendant une période indéterminée.

(2) Déterminer une méthode reconnue pour présenter un budget annuel afin de pouvoir l'étudier sérieusement.

(3) Trouver une façon d'embaucher des employés additionnels lorsque le besoin se fait sentir.

Les solutions possibles sont:

(1) Que les deux Chambres s'entendent pour que l'une assume les frais d'impression et l'autre, les salaires des employés additionnels. C'est donc le Comité de régie intérieure de cette Chambre qui s'occuperait des problèmes de personnel.

(2) Que les deux Chambres décident d'assumer une partie des coûts, dans une proportion qui tiendrait compte des effectifs respectifs par exemple 70-30 ou 264-102. Les problèmes de personnel seraient arbitrairement confiés à un comité (Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ou la Commission de régie intérieure de la Chambre) et l'on s'occuperait du remplacement du personnel de même que de la dotation en personnel dans la Chambre dont ce Comité dépend.

[*Text*]

(3) The Statutory Instruments Act be amended to provide that staff could be selected by the Joint Committee and funds provided for its operation.

Your Committee is grateful that its problems of staff have been settled until September 30, 1975 by the Senate Internal Economy, Budgets and Administration Committee.

We also realize that the Senators on that Committee would prefer a long-range solution.

Accordingly we submit this memorandum, and enclose additional copies for the Internal Economy Committee of each House.

We of course would provide any information that would help.

Senator Eugene A. Forsey. Joint Chairman.
Robert McCleave, M.P., Joint Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am mean enough to want to keep up the fight, forever and a day, until we have won it. Is it agreed that we send it or would people like to make additions?

Mr. Robinson: There is only suggestion I would make, which I find on page two, where you make the comment: We also realize that the senators on that committee would prefer a long range solution.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was my experience when I talked to Senator Laird and his group. They did not want to be the people who were approached every time we had an immediate problem to be solved.

Mr. Robinson: Could we not say the same thing for members of Parliament as well?

• 1645

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We never went before the members of Parliament to have their solution for our problem. We always have solved these staff problems by going to that particular Committee of the Senate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In the House of Commons it is the Commissioners of Internal Economy is it not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but the agreement there was that the House take on the printing costs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it never became a problem with the House; they never had to go through this infernal business of hiring summer students or seeing that our counsel were properly paid and the like.

Mr. Leblanc (Laurier): I am ready to move . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): . . . that you send that letter as it is now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Is there a seconder? Mr. Béchard. Thank you very much. Is it agreed?

[*Interpretation*]

(3) Que la Loi sur les textes réglementaires soit modifiée de façon que le personnel puisse être choisi par le Comité mixte et que des fonds soient prévus à cette fin.

Votre Comité est reconnaissant du fait que ses problèmes de personnel aient été réglés jusqu'au 30 septembre 1975 par le Comité sénatorial de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.

Nous sommes également conscients du fait que les sénateurs de ce Comité préféreraient une solution à long terme.

Nous soumettons donc le présent mémoire ainsi que des exemplaires supplémentaires à l'intention des membres du Comité de la régie intérieure de chaque Chambre.

Nous sommes évidemment disposés à fournir tous les renseignements nécessaires.

Le coprésident, Sénateur Eugene A. Forsey.
Le coprésident, Robert McCleave.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis assez coriace pour vouloir poursuivre la bataille, à jamais, jusqu'à ce que nous ayons gagné. Est-il convenu que nous l'enverrons telle quelle ou y a-t-il des modifications?

M. Robinson: Ce n'est qu'une proposition: à la page 2, lorsque vous dites: Nous sommes également conscients du fait que les sénateurs de ce Comité préféreraient une solution à long terme.

Le coprésident (M. McCleave): Il m'a semblé que c'était le cas lorsque j'en ai discuté avec le sénateur Laird et son groupe. Ils ne veulent pas que nous les consultions chaque fois que nous avons un problème à régler.

M. Robinson: Ne pourrions-nous pas dire la même chose des députés?

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'avons jamais fait appel aux députés pour résoudre nos problèmes. Nous avons toujours résolu ces problèmes de personnel en nous adressant directement au comité du Sénat en cause.

Le coprésident (sénateur Forsey): A la Chambre des communes, il s'agit de la Commission de l'économie interne, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais il était entendu que c'était la Chambre qui défraierait les coûts d'impression.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il n'y a donc jamais eu de problème pour la Chambre; la Chambre n'a jamais eu à embaucher des étudiants pour l'été, ou à voir à ce que notre avocat soit payé, etc.

M. Leblanc (Laurier): Je suis prêt à proposer que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): . . . vous envoyiez la lettre telle qu'elle est maintenant.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Quelqu'un appuie-t-il la motion? Monsieur Béchard. Merci beaucoup. Nous sommes d'accord?

[*Texte*]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It shall be sent.

I think we agreed last week that there will be no meeting next week because Mr. Robinson and myself are away. I do not suppose that is a very good reason for cancelling meetings . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): The best.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And then the following two Tuesdays we run into the problem of the two holidays, and of course our Tuesday work—we still should do something more on that. We should be hearing you, Mr. Baldwin, to complete your remarks on your bill. And Senator Forsey has arranged with Gordon Robertson that he come before us to give us his report. It probably means we can only have one more meeting in that direction, and that would be on July 8, a Tuesday.

Mr. Baldwin: If we are here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you want us to go off the record at this point?

Mr. Baldwin: Well, no.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or can you tell us what the House Leaders are . . . Do you think we might get away?

Mr. Baldwin: Well, the budget debate will be through on the fourth, the budget debate itself will be through on the fourth, and I think it all depends on whether or not, Mr. Chairman, the government wants to bring in any of the bills based on the budget, and that I think has not been completely decided yet. My sources of information from the Liberal caucus have told me that they were quite anxious to get away as early as possible, and I am told that our caucus feels the same way. So unless there is some good reason for budget bills to be brought in, and that is yet unsettled, the budget debate itself will be through on July 4.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you suppose, then, that we could have a meeting on—it sounds very strange to have a meeting on practically the last day we would be sitting but we could divide it in two parts, really in three parts; have yourself, Mr. Robertson, and our last shot at the regulations before the summer. That would probably mean about a two-and-a-half-hour meeting instead of a one-and-a-half-hour meeting.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would personally recommend that we break it up and not have them all at once. I would not like to limit the time for Mr. Robertson, nor would I like to limit the time for Mr. Baldwin. Now we might be able to do it quickly, but at the same time I think both are too important just to try and cram into one meeting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are right.

Mr. Leblanc (Laurier): Could we not have a meeting in the morning and a meeting in the afternoon, or a meeting in the afternoon and one in the evening?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Mackenzie, could you try to arrange meetings right after July 1 . . .

[*Interprétation*]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous l'enverrons.

Je crois que nous étions d'accord la semaine dernière qu'il n'y aurait aucune réunion la semaine prochaine parce que M. Robinson et moi-même serons absents. Je suppose que ce n'est pas là une très bonne raison d'annuler des réunions . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): La meilleure.

Le coprésident (M. McCleave): Par la suite, les deux mardis suivants nous aurons le problème de deux congés, en plus de nos tâches normales du mardi dont il faudrait nous occuper. Nous devrions vous entendre, monsieur Baldwin, terminer vos remarques sur votre bill. Le sénateur Forsey a pris des dispositions avec Gordon Robertson pour qu'il vienne nous donner son rapport. Ainsi, nous ne pourrons avoir qu'une seule réunion pour ce faire, et ce sera le mardi 8 juillet.

M. Baldwin: Si nous sommes ici.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que nous cessions d'inscrire tout cela au procès-verbal?

M. Baldwin: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvez-vous nous dire ce que les leaders de la Chambre . . . Pensez-vous que nous allons pouvoir partir?

M. Baldwin: Eh bien, le débat sur le dubget sera terminé le quatre, et cela dépendra, monsieur le président, si le gouvernement a l'intention de présenter des bills se rapportant au budget, ce qui, à mon avis, n'a pas encore été décidé. Mes informateurs du caucus libéral m'ont dit qu'ils voulaient partir le plus tôt possible et on me dit que notre caucus est du même avis. Par conséquent, à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons de présenter des bills se rapportant au budget, ce qui n'est pas encore décidé, le débat sur le budget sera terminé le 4 juillet.

Le coprésident (M. McCleave): Pensez-vous que nous pourrions avoir une réunion sur—cela a l'air un peu étrange de tenir une réunion pour ainsi dire la dernière journée, mais nous pourrions la diviser en deux parties, même en trois parties: vous entendre vous-même, entendre monsieur Robertson, et faire un dernier effort sur les règlements avant l'été. Ce serait donc probablement une réunion de deux heures et demie au lieu d'une réunion d'une heure et demie.

M. Robinson: Monsieur le président, à mon avis, il serait mieux que nous partagions les séances au lieu de les tenir en même temps. Je n'aime pas placer une limite sur le temps de M. Robertson, pas plus que je ne voudrais limiter le temps de M. Baldwin. Il se peut que nous puissions passer à travers rapidement, mais je crois qu'ils sont tous deux trop importants pour essayer de les presser.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez raison.

M. Leblanc (Laurier): Ne pourrions-nous pas tenir une réunion le matin et une autre l'après-midi, ou une réunion l'après-midi et une autre en soirée?

Le coprésident (M. McCleave): M. Mackenzie pourrait essayer d'organiser des réunions tout de suite après le 1er juillet . . .

[*Text*]

Mr. Leblanc (Laurier): July 3, I suppose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, see if you can arrange an extra meeting for us the last week of June. We can do that, can we not?

Mr. Leblanc (Laurier): The other committees will not sit very much after the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will have an extra meeting to accommodate Mr. Baldwin and an extra meeting to accommodate Mr. Robertson, but they will not be on the same day. And we will also have our regular Thursday meeting to deal with the statutory instruments.

Mr. Baldwin: Could I say, with deference, that I have finished my remarks. It is just a matter of any discussion, any questioning, and I wonder if it might be advisable for that to be deferred until after Mr. Robertson. There is a chance I might be in Russia a little later on in this latter part. I might be able to find out what their views are on freedom of information.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should not take you long.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I also have received submissions that probably should be printed as part of the record. I will take those up with the steering committee—some learned papers that drifted in from various sources. So I will hand that over to Senator Forsey, obviously.

All right, then, at least next week . . .

• 1650

Mr. Robinson: Just one further question, Mr. Chairman. Is there some stage in this when the President of the Privy Council would be coming before us again?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In dealing with regulations? Or dealing with the guidelines?

Mr. Robinson: Well, I was thinking, with the guidelines and Mr. Baldwin's bill.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He has offered to come back: Mr. Sharp did this when he was with us before. So we can have him.

Mr. Baldwin: He is also informing himself on certain aspects and I certainly think he would like to come back, but maybe in the fall. That is the information I have as to what he is likely to be doing.

Mr. Robinson: I had hoped that the time would come when we would have an opportunity to really go into this in a little more depth. So far, we are talking all around it. We may have to visit some places and talk to some people, and then come back and really come to grips with it in the fall or early next spring, or something like that.

Mr. Baldwin: I might say, Mr. Chairman, that I have spoken to Mr. M. Johnson, who is the American minister who, under their Freedom of Information Act, is the information officer attached to the embassy here, and he has indicated that he would be willing to—and I do not know if he could come before a committee—give a sort of briefing and permit us to talk to some of the people over there.

[*Interpretation*]

M. Leblanc (Laurier): Le 3 juillet, par exemple.

Le co-président (M. McCleave): Non, voyons si nous ne pouvons pas organiser une réunion pour la dernière semaine du mois de juin. Nous pourrions faire cela, n'est-ce pas?

M. Leblanc (Laurier): Les autres comités ne se réuniront pas beaucoup après le . . .

Le co-président (M. McCleave): Nous tiendrons une réunion supplémentaire afin d'entendre M. Baldwin, et une autre pour entendre M. Robertson, mais ce ne sera pas la même journée. Nous aurons également une réunion normale le jeudi pour nous occuper des règlements.

M. Baldwin: Puis-je faire remarquer que j'ai terminé mes commentaires. Ce n'est qu'une question de discuter, poser des questions, et je me demande s'il ne serait pas préférable que l'on remette cela à après la séance consacrée à M. Robertson. Il se pourrait fort bien que je sois en Russie plus tard. Je pourrais peut-être apprendre ce qu'ils pensent de la liberté de la presse.

Le co-président (Sénateur Forsey): Cela ne devrait pas prendre beaucoup de temps.

Le co-président (M. McCleave): J'ai reçu également des documents qu'il faudrait peut-être insérer dans le procès-verbal. J'en parlerai au comité de direction, des documents érudits qui nous viennent de diverses sources. Je vais évidemment les donner au sénateur Forsey.

Très bien, par conséquent, du moins la semaine prochaine . . .

M. Robinson: Encore une question, monsieur le président. Est-il prévu que le président du Conseil privé comparaisse devant nous encore une fois?

Le co-président (M. McCleave): En ce qui concerne les règlements ou les directives?

M. Robinson: Je pensais plutôt en termes des directives et du bill de M. Baldwin.

Le co-président (M. McCleave): M. Sharp nous a offert de revenir. Nous pouvons donc l'inviter.

M. Baldwin: Je sais qu'il est en train de se renseigner sur certains sujets et qu'il aimerait revenir, peut-être à l'automne. Ce sont les renseignements que j'ai.

M. Robinson: J'avais espéré que le moment viendrait où nous aurions le loisir d'étudier cette question plus à fond. Jusqu'à présent, nous faisons le tour du sujet. Il se pourrait que nous ayons certains endroits à visiter, certaines personnes à rencontrer, et nous pourrions ensuite revenir et vraiment en venir aux prises avec le problème, à l'automne ou tôt le printemps prochain.

M. Baldwin: Monsieur le président, j'ai parlé à M. M Johnson, le ministre des États-Unis qui, aux termes de la Loi américaine sur la liberté de la presse, est l'agent d'information attaché à l'ambassade ici. Il m'a laissé entendre qu'il serait disposé à venir, je ne sais pas s'il pourrait comparaître devant le Comité, donner un exposé et nous permettre de nous entretenir avec certaines personnes de l'ambassade.

[*Texte*]

I have not pursued that with him yet but he did tell me that he was interested; and because of the fact that it is a brand new act and that there are a lot of people who are involved in it, he might be of some use. For starters, anyway, we can have him talk to us, but it would have to be informally. I do not think he could appear officially before a committee of the House of Commons.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, my feeling is that we should hear some of these people but I think it would be more meaningful and helpful, if we are going to be talking to people other than witnesses, that we do that before we have the witnesses appear before us; because I think we need that learning experience so as to be much more effective in our examining of the witnesses who would appear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine.

Mr. Robinson: So I would hope that if there is any suggestion that we go any place, that this be discussed by the Co-Chairmen with whoever is responsible, and that we see if something could be done in the fall.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That will be yourself and Mr. Brewin and—and I have forgotten who the other member of the steering committee is, but perhaps Mr. Baldwin or Mr. Laprise, one or the other. We will have that meeting. But at the moment, then, can we leave it this way: that Senator Forsey will talk to Mr. Robertson and the Clerk, and that they will arrange a suitable time before we break off for the summer; because I would really like to give that form of study sort of a boost, and if we had somebody of Mr. Robertson's calibre before us then this might awaken some public interest and perhaps some public response. And I shall consult with my Co-Chairman with the material that has been sent to me, some studies that might be usefully appended to the minutes of that particular meeting. Is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No meeting next week.

[*Interprétation*]

Je n'ai pas poussé la question, mais il m'a dit que cela l'intéressait; comme c'est une nouvelle loi, et qu'il y a beaucoup de gens qui y sont mêlés, il pourrait nous être utile. Tout d'abord, il pourrait nous parler, mais de façon officieuse. Je ne crois pas qu'il pourrait comparaître officiellement devant un comité de la Chambre des communes.

M. Robinson: Monsieur le président, à mon avis, nous devrions entendre certaines de ces personnes, mais avant d'entendre les témoins, de façon à acquérir de l'expérience quant à la meilleure façon de poser des questions aux témoins qui vont comparaître.

Le co-président (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: J'espère donc que s'il est question d'aller visiter un endroit, qu'on en parlera au co-président et que nous pourrons prendre des mesures pour agir à l'automne.

Le co-président (M. McCleave): Il s'agirait de vous-même, de M. Brewin et... j'ai oublié qui est l'autre membre du comité de direction, mais peut-être M. Baldwin ou M. Laprise, l'un ou l'autre. Nous tiendrons une réunion. Pour l'instant, disons simplement que le sénateur Forsey s'entretiendra avec M. Robertson et le greffier et qu'ils prendront des dispositions pour que nous nous réunissions avant les vacances d'été; vous savez, j'aimerais vraiment pousser ce genre d'étude, et si quelqu'un du calibre de M. Robertson venait devant nous, cette démarche pourrait éveiller l'intérêt du public et peut-être même sa participation. Je vais consulter mon collègue, le co-président, quant aux documents que j'ai reçus, des études qu'il serait peut-être utile d'annexer au procès-verbal de cette réunion. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le co-président (M. McCleave): Il n'y aura pas de réunion la semaine prochaine.

Government Publications

Issue No. 32

Wednesday, June 25, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 32

Le mercredi 25 juin 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business.

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques.

INCLUDING:

The Fifth Report to the House

Y COMPRIS:

Le cinquième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 25, 1975

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee proposes to continue its review and scrutiny of statutory instruments during the adjournment of Parliament in the summer of 1975.

Your Committee therefore recommends, notwithstanding an Order of the Senate of Tuesday, October 29, 1974 and an Order of the House of Commons of Thursday, October 31, 1974 respecting the quorum of the Committee, that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 31*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 25 juin 1975

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité projette de poursuivre son examen rigoureux des textes réglementaires après l'ajournement du Parlement au cours de l'été 1975.

Votre Comité recommande donc que nonobstant l'ordonnance du Sénat du mardi 29 octobre 1974 et l'ordonnance de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974 relative au quorum du Comité, les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions au cours des prochaines vacances d'été afin de recevoir et de faire imprimer les témoignages lorsque trois membres du Comité sont présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule nº 31*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

ROBERT McCLEAVE

Joint Chairman

29350—1½

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 25, 1975
(33)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Hnatyshyn and McCleave.

Other Member present: Mr. Bawden.

Witnesses: Mr. R. G. Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations; Dr. Gordon Smith, Director, Machinery of Government, Privy Council Office.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Mr. Robertson made a statement and the witnesses answered questions.

The Joint Chairmen authorized that a document entitled—The Provision of Government Information—be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-13"*).

At 5:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 JUIN 1975
(33)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, Hnatyshyn et McCleave.

Autre député présent: M. Bawden.

Témoins: M. R. G. Robertson, secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales et M. Gordon Smith, directeur de l'appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 ayant trait à l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir les procès-verbaux du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13.*)

M. Robertson fait une déclaration et les témoins répondent aux questions.

Le coprésident autorise que le document intitulé: La diffusion de l'information gouvernementale, soit imprimé et joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «RSI-13«*).

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, June 25, 1975.

• 1534

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. Let us open the meeting. May I report, Mr. Joint Chairman, that in the House of Commons this afternoon, in its usual expeditious fashion dealing with public matters—thank you, Senator Lafond, you make me honest—we have agreed that the Committee can meet during the summer recess of Parliament with three as its quorum to deal with the hearing of evidence dealing with matters.

I suppose that does not mean that we can make our decisions but at least it will enable us to keep ahead of this somewhat avalanche of paper that descends upon us from time to time. And Senator Forsey, I gather that your House will be dealing with this matter for all of us.

• 1535

The Joint Chairman (Senator Forsey): I presented the report today and it is down for consideration at the next sitting. I earnestly hope that no ingenious and honourable Senator would be able to think up any objection to it tomorrow.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we have . . .

Mr. Baldwin: On a point of order, may I say, Mr. Chairman, that there was a brilliant exposition by your Joint Chairman in getting unanimous consent. He used one sentence only and that was adequate. And that display of oratory convinced the House that he should have what he asked for.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I suppose they are with us. Now, Mr. Brewin does have a matter to raise before we call upon our principal witness of today and it deals with the fact that some of use are amazed that we do not have the Immigration Regulations before us in any way, shape or form. But Mr. Brewin put it so well before, Mr. Joint Chairman, that I think I should not intrude on his use of the language to convey his outrage.

Mr. Brewin: It is being suggested that I be brief and I do not want my brevity to be taken as any lack of a sense of outrage, of which I feel plenty, but I did put the proposition. It was called to my attention by a very well-known firm of lawyers in this city that had been asked to present a brief to the Joint Committee on Immigration and somehow or other, got their hands on a document, which was part of a group of documents or a series of documents, or part of one document—I do not know exactly the details—described as a departmental manual. And they inquired as to whether or not from the Immigration Department they could see the other manuals because they wanted to present a knowledgeable report to the Joint Committee.

It was mentioned to me and I called up one of the, I think, fairly senior officials at least the man that the headquarters office here was said to be in charge of this matter. In an extremely pleasant way, he told me the documents would not be published and were confidential. Neither to the lawyers nor to myself—I asked about both of us; I thought I would like to cover the parliamentary interest in the matter—would they be available because I think the way he put it is that they were of a confidential nature.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 25 juin 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous allons commencer. Avec la permission du coprésident, je voudrais vous dire qu'à la Chambre des communes cet après-midi, nous avons décidé, assez rapidement comme d'habitude, que le Comité se réunirait pendant l'intersession d'été du Parlement et que le quorum serait de trois pour entendre des témoignages.

Ce quorum ne nous permettra pas de prendre des décisions mais, au moins, nous pourrons avancer dans cette tâche énorme qui nous est confiée. Sénateur Forsey, je pense que le Sénat va s'occuper de cette question.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai présenté le rapport aujourd'hui et il est prévu de l'examiner lors de la prochaine séance. J'espère sincèrement qu'aucun sénateur ne s'y opposera demain.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous avons . . .

M. Baldwin: Je voudrais invoquer le Règlement, monsieur le président. Votre coprésident a brillamment réussi à obtenir un consentement unanime. Il n'a employé qu'une phrase mais elle convenait. Grâce à ses dons d'éloquence, il a réussi à obtenir de la Chambre ce qu'il lui demandait.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. M. Brewin a une question à poser avant que nous laissions la parole à notre témoin principal aujourd'hui; certains d'entre nous sont en effet étonnés de ne pas avoir reçu les règlements de l'immigration mais je vais laisser la parole à monsieur Brewin car il saura, mieux que moi, vous faire part de son outrage.

M. Brewin: Certains prétendent que je suis contre la présentation de mémoires et je ne voudrais pas que ma brièveté soit interprétée comme une indifférence à l'outrage que je ressens pleinement; j'ai donc fait ces propositions. En effet, un célèbre cabinet d'avocats de cette ville avait été invité à présenter un mémoire au comité mixte sur l'immigration; or, cette société avait mis la main sur un document qui faisait partie d'une série de documents constituant un manuel ministériel. Cette société s'est renseignée auprès du ministère de l'Immigration pour obtenir les autres documents afin de pouvoir présenter un rapport circonstancié au comité mixte.

Je me suis renseigné auprès de l'administration centrale du ministère et le responsable m'a déclaré, très courtoisement, que ces documents ne seraient pas publiés et que, par conséquent, ni les avocats ni moi-même ne pourrions les obtenir. Je voulais parler de la nécessité, pour un député, d'avoir ces documents puisque le responsable invoquait la nature confidentielle de ces documents.

[*Text*]

I have had some experience in immigration matters and I cannot give chapter and verse; I would be wasting too time if I did. But I think matters of substance are dealt with in some of these manuals, definitions of phrases in the regulations themselves, which actually alter the meaning and affect the rights of immigrants. It was mentioned before that Parliament has not decreed that it be a closed subject. It has wide provisions for hearings, appeals and even cases that get to the Supreme Court of Canada in regard to immigration matters.

I personally cannot understand why they should not be producible. I would like to ask the Committee to make inquiries as to whether these documents on regulations would be produced to the Committee so we could look to see if they are, in fact, regulations and if they would be published in the normal way. And also, I would like half of normal way. And also, I happen to be a member of the Joint Committee on Immigration and would like to inform that committee whether or not these documents are available. At long last, I might even want to inform the House of Commons as to what is going on . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I ask you this, Mr. Brewin? Do you think these documents . . .

Mr. Brewin: . . . and be able to inform the Senate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you think these documents in some way affect the ability of people from other countries to apply to become Canadians? Is that what you are suggesting to us?

Mr. Brewin: Very definitely. Let me give an example: a fiancé is entitled to sponsor someone. There is no definition in the act or regulations, I think—this could be subject to correction—of the meaning of the word "fiancé". But the manual says that you have to have made arrangements to get married within six months.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are they manuals or directives?

• 1540

Mr. Brewin: It is called a manual. I do not know quite what the difference is, but it sounds to me as if it could also be appropriately called a directive. I think it directs the officials who administer the Act as to how they carry it out and interpret it. That is the way I have read it on a number of occasions over the years.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would it be agreeable, since we do not want to cut into the time of our main witness today, if my Co-Chairman and myself—in the light of what you have said to us this afternoon—take this up with the Department, and then at least we can report to the Committee next week as to what kind of an answer we have got. Is that agreeable?

Mr. Brewin: I must say that I think of all the regulations we have to survey from time to time—and many of them are important—I think those dealing with the rights of individuals who come into the country or that bring their families in, and those sorts of thing, are of very great importance simply because by their very nature a lot of them have to be dealt with by regulation because you have got to have some sort of flexibility. So, rights really depend on these things, in my judgment.

[*Interpretation*]

Je m'y connais quelque peu en immigration mais je ne pourrais pas vous citer le chapitre et le verset. Il me semble cependant que des questions de fond sont examinées dans certains de ces manuels et que des définitions d'expressions dans les règlements eux-mêmes modifient en fait les droits des immigrants. On a déjà fait remarquer que le Parlement n'avait pas décrété que cette question serait confidentielle. En fait, il est même prévu des audiences et des appels et même des cas qui ne sont mêmes pas parvenus jusqu'à la Cour suprême.

Je ne comprends pas pourquoi ces documents ne peuvent pas être publiés. J'aimerais que le Comité se renseigne à ce sujet afin de savoir s'ils pourront lui être transmis afin que nous puissions prendre connaissance des règlements appliqués actuellement. Je voudrais également savoir si ces documents seront publiés de façon normale, et j'insiste là-dessus. A ce propos, je fais partie du comité mixte sur l'immigration et j'aimerais pouvoir dire aux membres de ce Comité si ces documents sont disponibles ou non. Ultérieurement, j'aimerais même informer la Chambre des communes de ce qui se passe . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin, pensez-vous que ces documents . . .

M. Brewin: . . . afin que le Sénat en soit informé à son tour.

Le coprésident (M. McCleave): Pensez-vous que ces documents affectent en quoi que ce soit les droits des étrangers à faire une demande d'immigrant reçu? C'est bien ce que vous laissez entendre?

M. Brewin: Absolument. Je vais vous donner un exemple, celui d'un fiancé qui parraine quelqu'un. Or, la loi et les règlements ne donnent aucune définition du terme «fiancé». Par contre, le manuel indique que cela implique le mariage dans les six mois qui suivent.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des manuels ou des directives à ce sujet?

M. Brewin: Il s'agit d'un manuel. Je ne sais pas quelle est la différence entre les deux mais, à mon avis, on pourrait tout aussi bien le considérer comme une directive. Ce manuel s'adresse donc aux fonctionnaires responsables d'appliquer la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Afin de ne pas trop réduire le temps de parole de notre témoin aujourd'hui, je pense que mon coprésident et moi-même pourrions nous renseigner auprès du ministère et en faire rapport au comité la semaine prochaine. Êtes-vous d'accord?

M. Brewin: Nous examinons beaucoup de règlements mais ceux qui portent sur les droits des individus à émigrer dans ce pays ou à y faire venir leur famille revêtent une importance particulière car ces droits, de par leur nature, doivent être soumis à des règlements suffisamment souples. A mon avis, des droits de cette nature dépendent de tout cela.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin and Senator Lafond, is it agreeable to you that we proceed in this way if Senator Forsey and I try to at least come back with some kind of an answer to Mr. Brewin's statement today?

Mr. Baldwin: Mr. Brewin was on the original Special Committee which was enquiring into the whole question of statutory instruments out of which arose the recommendation and ultimately the passage of the bill. We had a very extensive session with this issue of directives and documents. You may remember that Mr. Brewin was on that Committee at the time. It was very extensive and it was one of the concerns we had, and it may be of some value to examine the Minutes of that Committee on that issue. I think we devoted almost a full Committee hearing to it and it was very interesting, the things that were outlined. I thought you might be interested to recall that. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond, this is agreeable to you?

Senator Lafond: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Co-Chairman, you have brought before us a very distinguished guest today. Would you like to introduce him and take charge of the meeting, please.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I do not think Mr. Robertson requires any introduction to any member of either House of Parliament. As everybody knows, he was for quite some years Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet and he is now Clerk of the Privy Council or Secretary to the Cabinet—I have forgotten precisely which—for Federal-Provincial Relations. He has very kindly consented to come before us and discuss with us the question of the guidelines. I think he will open with a short statement. I suggested it should be brief. I am afraid I am going to get into bad odour asking various people to be brief. Someone may say, "Physician, heal thyself". But I suggested that it would be most useful if he would then be kind enough to reply to such questions as members of the Committee might wish to put to him. I am confident that several members of the Committee have some very pointed questions they would like to ask him about these guidelines, and I am sure he will be very glad to answer the questions unless he finds himself up against some rule, regulation, ordinance, directive, manual or whatnot which strictly forbids him to do so.

With him he has Dr. T. Gordon Smith, Director of the Machinery of Government Division of the Privy Council Office, and if there is anything in these matters which lies outside the encyclopedic knowledge of Mr. Robertson, I am sure that Dr. Smith will be able to supply the minute, the microscopic bit of information which is not at Mr. Robertson's disposal.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But you will promise to be our back-up man in case either one of them fails?

Mr. R. G. Robertson (Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations): Well, Mr. Chairman and gentlemen, I am very glad indeed to respond to Senator Forsey's invitation to appear in front of the Committee. The Committee is considering, as I understand it, by reference from Parliament the criteria that were tabled in March, 1973, with regard to exclusions from the general principle that government documents ought to be available

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin et monsieur le sénateur Lafond, êtes-vous d'accord pour que nous procédions de la manière que je vous ai indiquée?

M. Baldwin: M. Brewin faisait partie du Comité spécial qui enquêtait sur toute la question des règlements et qui a fait la recommandation permettant finalement l'adoption du bill. Nous avons consacré une séance très longue à cette question des directives et des documents. Vous vous souviendrez sans doute que M. Brewin faisait alors partie de ce comité. Étant donné que nous avons longuement parlé de cette question, il serait peut-être utile de relire le procès-verbal de la séance de ce comité qui a été consacré à ce sujet. Si je me souviens bien, nous avons consacré la quasi-totalité d'une séance à cette question et les points qui y ont été soulevés étaient extrêmement intéressants.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond, êtes-vous d'accord?

Le sénateur Lafond: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Mon cher coprésident, vous avez fait venir ce matin un éminent témoin. Auriez-vous l'amabilité de nous le présenter et de diriger ensuite la séance.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de présenter M. Robertson car tous les députés le connaissent. Comme vous le savez, il a été pendant quelques années greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet; à l'heure actuelle, il est secrétaire du Conseil privé ou secrétaire du Cabinet, je ne me souviens plus, en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales. Il a aimablement accepté de comparaître devant nous et de discuter de toute cette question des directives. Je pense qu'il a quelques brèves remarques à vous faire tout d'abord, mais je lui ai demandé d'être bref. J'ai peur de me faire une mauvaise réputation à force de demander à chacun d'être bref. Certains pourront me dire: «Charité bien ordonnée commence par soi-même». Je pense cependant qu'il serait plus utile que notre témoin réponde aux questions que lui poseront les membres de ce comité à propos des directives. Je suis sûr qu'il répondra donc volontiers à toutes vos questions, à moins qu'il se sente limité par quelques règlements, ordonnances, directives, manuels ou quoi que ce soit.

Il est accompagné du docteur Gordon Smith, directeur du matériel au Bureau du Conseil privé, qui, je suis sûr, saura répondre à toute question ne relevant pas de la compétence de M. Robertson.

Le coprésident (M. McCleave): Nous promettez-vous d'être notre soutien si l'un d'entre eux flanche?

M. R. G. Robertson (Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales): Messieurs, je suis très heureux de répondre à l'invitation du sénateur Forsey de comparaître devant ce comité. Le Comité est donc en train d'étudier les critères qui ont été présentés en mars 1973 en ce qui concerne les dérogations au principe général selon lequel les documents du gouvernement doivent pouvoir être présentés à la Chambre; dans cette optique, le Comité

[*Text*]

for tabling in the House, and from that is considering the general question of access to government documents and what criteria ought to apply there. This is, if I may say so, and as the Committee has undoubtedly found, an extremely difficult question. It is one that we have wrestled with a good deal in the Privy Council Office and elsewhere in the government. If there is anything I can do or say that would be helpful, I am certainly more than glad to be able to do it. I thought, in responding to Senator Forsey's suggestion that my opening remarks might be brief, I might just make a few points that have made themselves felt to us, I think, in our assessment of this whole question.

• 1545

The first one is, and I think it is so, that this is not the kind of a problem that is responsive to any single or simple principle. It would be very attractive if that were the case because it would be a lot easier if one could simply say that confidentiality is, ipso facto, evil and ought to be abolished, or that information is, ipso facto, in all cases good and everything ought to be made available, it would be quite simple. I think all one can agree on is that in government as much information as possible ought to be made available, but the real problem that we have found is in trying to define what the limits ought to be of those words "as possible". As we have seen it in assessing it, often it is presented as if there is simply one principle that information ought to be available. We think there are other principles.

One principle is that there ought to be effective government. One thing that is perhaps not surprising is that one does not see very much reference in the press or in other places to the fact that government in the modern day is extremely difficult. Everything is in the process of change. The policies and programs government is expected to deal with are extremely complex, and the speed of movement in the world and in society is fantastically great. The result is that government is very, very difficult. If one tries to impose on government, particularly our system of government, the need to do everything in the open and the need to have all advice, all information, all discussion available to scrutiny, I think effective government is going to become much, much more difficult.

If I may say so by way of a simple analogy, in the field in which I operate now, federal-provincial relations, we have often tried to have open conferences. What we have found invariably is that you will not and do not get negotiation in open conferences. If you have open conferences the negotiation takes place in long lunches, in private dinners, or elsewhere. It does not take place in the open. I think we have to consider carefully the extent to which the imposition of broad rules of openness can make government more difficult than it is.

The second competing principle, I think, is the right to privacy. In reading some of the earlier presentations to this Committee—I think it was the one by Professor Rowat—I noticed reference to the fact that in Sweden the correspondence of the Prime Minister is laid out in front of the press every morning, and Professor Rowat seemed to regard this as good. I regard it as appalling. It seems to me that if I were a private citizen I would expect to have a right to correspond privately with the Prime Minister of my country and not to have my correspondence laid out for viewing by the press or anyone else. I think there is a very important competing right of privacy. I think it applies to

[*Interpretation*]

examine également la question générale de l'accessibilité des documents du gouvernement et des critères qui devraient être appliqués dans ce domaine. Comme vous l'avez sans doute constaté, c'est une question extrêmement difficile. Le Bureau du Conseil privé s'y est déjà attaqué ainsi que d'autres secteurs du gouvernement. Si je puis vous être utile en quoi que ce soit, je le ferai avec plaisir. Afin d'être bref, comme me l'a demandé le sénateur Forsey, je ferai simplement quelques remarques que je juge nécessaires dans le contexte de toute cette question.

Tout d'abord, ce genre de problème ne peut être soumis à un seul principe; c'est fort regrettable car il sera beaucoup plus facile de dire que le fait de garder des documents secrets est mauvais en soit et qu'il faudrait donc l'abolir, ou vice versa. Cependant, nous pouvons tous nous mettre d'accord en disant que le gouvernement devrait publier autant d'informations que possible mais la difficulté consiste à déterminer ce que l'on entend exactement par «autant que possible». Nous pensons que la divulgation d'informations relève, non pas d'un seul principe, mais de plusieurs.

Tout d'abord, il faut que le gouvernement soit efficace. Il n'est peut-être pas surprenant, de nos jours, que la presse ou d'autres médias ne parlent pas de la complexité des gouvernements modernes. Tout est en évolution. Les politiques et les programmes que le gouvernement est censé appliquer sont extrêmement complexes, surtout si l'on tient compte de la rapidité avec laquelle les choses évoluent. Il en résulte donc que le gouvernement est une machine extrêmement complexe. Si l'on impose à un gouvernement, et particulièrement au nôtre, l'obligation de tout divulguer, que ce soit des conseils, des informations, des discussions etc., il se trouvera dans une situation très difficile.

A titre de comparaison, je voudrais vous dire que dans le domaine des relations fédérales-provinciales, nous avons souvent essayé d'organiser des conférences publiques. Or, nous nous sommes rendu compte qu'il est impossible de se lancer dans des négociations à ce genre de conférence. Les négociations ont alors lieu au cours de longs déjeuners, de dîners intimes ou ailleurs. Elles n'ont donc pas lieu en public. Il faut donc étudier avec soin dans quelle mesure nous pourrions imposer au gouvernement l'obligation d'être beaucoup plus ouvert.

Le second principe est le droit au respect de la vie privée de chacun. En lisant le mémoire présenté par le professeur Rowat, j'ai constaté qu'en Suède, la correspondance du premier ministre était publiée tous les matins dans la presse, ce qui semblait plaire beaucoup au professeur Rowat. A mon avis, une telle procédure est assez effrayante. En effet, si j'étais un simple particulier, j'aimerais avoir le droit de correspondre, en privé, avec le premier ministre de mon pays, et je n'aimerais pas que ma correspondance soit publiée dans la presse. Il y a donc ette question du respect de la vie privée de chacun, et cela s'applique aux citoyens autant qu'à ceux qui nous gouver-

[*Texte*]

the citizen. I think it also applies to the people who do the governing. It applies to ministers and it applies to officials. Their thought processes are, or ought to be, as eligible for privacy as the thought processes of anyone else. I find it very hard to see why one should consider that advice or opinions by officials or ministers should and must be public. It may be that in circumstances such as the present one they ought to be public, but there ought to be the possibility of their being private. So I find this—and I think we have found it on consideration—a matter of competing principles; not of one single principle that ought to be elevated above all others.

• 1550

The second point that has impressed itself is that one cannot deal with the term "information" as if it is a homogeneous mass, as if all kinds of information are the same thing. In thinking, for instance, about the development of a government policy or a government program, I think there are at least four kinds of information that may be involved. One is what you might call the basic facts, background information. What is the kind of situation with which one is trying to deal in considering a program?

A second kind of information relating to this would be the opinions, the advice, the suggestions that come forward for dealing with the basic situation of fact.

A third kind of information involves the discussions that take place, whether between ministers or between ministers and officials.

The fourth kind of information is the decisions that emerge when the policy is decided upon or the program is agreed upon.

Now it seems to me that the first and fourth of theses categories of information—the basic facts and the emerging decisions—ought to be public, unless there is a very good reason why they should not be. It seems to me equally that the second and third kinds of information, the opinions or the advice, and the disucssions ought to be private, unless there is a very good reason why they should become public, so that I do not think this is the kind of thing that is susceptible to homogeneous treatment. There really are different kinds of information and there are different kinds of documents that reflect these different kinds of information.

I think the third thing, which flows really from the first two, is that because there are competing value and because there are different kinds of information, it is a false simplification to think that the problem can be dealt with by sweeping declaration or general principle. I think it is only susceptible to realistic and sophisticated treatment if there is care in dealing with the complexities that are basically there.

We have felt, I think, in our assessment of this problem that the basic principle ought to be open access, but open access subject to agreed exclusions, and the problem comes when one tries to define and agree on the exclusions.

The fourth point that has impressed itself on me in considering particularly the systems that there are in other countries, and particularly Sweden and the United States—both of which have been mentioned before this Committee—is that one cannot realistically look at the rules that apply in any single country and consider their adoption or application in Canada without taking a look at our total system of government, because the system of

[*Interprétation*]

nent, que ce soit les ministres ou les fonctionnaires. Ils ont droit au même respect de leur vie privée que n'importe quel citoyen. Je ne comprends pas pourquoi les avis ou les opinions donnés par des fonctionnaires ou des ministres devraient être rendus publics. Il faudrait peut-être faire une exception dans des cas comme celui-ci, mais je pense que l'on devrait cependant respecter leur vie privée. Nous nous trouvons donc en présence de deux principes contradictoires, ni l'un ni l'autre n'était prédominant.

En troisième lieu, il faut remarquer que le terme «information» n'implique pas une masse homogène, c'est-à-dire que toutes les informations ne revêtent pas la même importance. Prenons l'exemple de l'élaboration d'une politique ou d'un programme gouvernemental; dans ce cas, je pense que l'on peut distinguer au moins quatre catégories d'informations. Vous avez tout d'abord ce que l'on pourrait appeler les informations de base: le programme est élaboré pour faire face à quelle situation?

La seconde catégorie d'informations regroupe les opinions, les avis, les suggestions présentés vis-à-vis de la situation de base.

La troisième catégorie d'informations comprend les discussions entre les ministres eux-mêmes ou entre les ministres et les fonctionnaires.

La quatrièe catégorie d'informations regroupe les décisions prises à la suite de l'adoption d'une politique ou d'un programme.

A mon avis, les première et quatrième catégories d'informations, à savoir les faits de base et les décisions qui en découlent, devraient être publiées, sauf en cas de raison valable; dans le même ordre d'idée les seconde et troisième catégories d'informations, c'est-à-dire les opinions, les avis et les discussions, devraient être gardées secrètes, à moins que l'on ait de bonnes raisons de vouloir les publier. En résumé, on ne peut pas traiter l'information de façon homogène car il y a toutes sortes d'informations et toutes sortes de documents.

Étant donné les deux assertions que je viens de faire, il serait beaucoup trop simple d'essayer de régler le problème par une déclaration ou un principe général.

Nous estimons que le principe de base devrait être celui du libre accès, à certaines exceptions près; cependant, on se trouve alors devant un autre problème, à savoir définir ces exceptions et se mettre d'accord à leur sujet.

Ma quatrième remarque concerne les systèmes en vigueur dans les aures pays, particulièrement celui de la Suède et des États-Unis qui ont été mentionnés devant ce Comité; je ne pense pas que l'on puisse envisager d'appliquer des systèmes étrangers sans examiner auparavant l'ensemble de notre structure gouvernementale, laquelle est différente de celle des États-Unis ou de la Suède. Pour toutes ces raisons et je pense qu'elles sont valables, il serait

[*Text*]

government here does in fact differ from the systems in the United States and in Sweden. There are reasons—I think valid reasons—why the rules they have would be applicable there only with real difficulty or only with some quite adverse consequences on our system of government.

If I can just take one example, in the United States, since the 1974 amendments to the 1966 legislation, a request for a document must be complied with promptly by an official. If it is not complied with promptly, there can be appeal to court and the officials can be held responsible personally for the rejection of the request for a document, and they can be reported on personally to Congress for that failure.

It seems to me that this would be quite inconsistent in Canada with our principle of a non-political civil service. I do not see how you could keep the civil service from becoming involved in political contention and argument if individual civil servants were held responsible for decisions of that kind. I think also if we had that situation, it would be ultimately inconsistent with our basic principle of ministerial responsibility, the collective executive, and Cabinet solidarity. I see no way in which one could have the collective responsibility in Cabinet for a policy that emerges and at the same time completely free accessibility to advice and opinions that went into that discussion. Quickly there would be emerging the difference between officials and ministers, between one minister and another minister, and I think we would have a serious weakening of these basic principles of our system.

• 1555

I think if we are going to have valid analogies and valid assessments, what we have to look at really are systems of government that are similar to the Canadian system, the U.K., Australia, New Zealand and others that are based on the parliamentary system. In the U.K. there was an examination, as you know, by a commission headed by Lord Franks which reported in 1972. I think its recommendations are of some fairly direct application to the Canadian situation.

I mentioned that within the government we have been concerned about this whole problem. One manifestation of that was that in the autumn of 1973 I asked Mr. Wall, who was the Assistant Secretary of the Cabinet for security matters, or had been previously, to do a report on this question of access to government documents. I asked Mr. Wall to do it because through the years when he had been responsible for security he had to get an understanding of all the considerations that applied on that side. But at the same time he was the kind of person, open-minded, fair-minded, who would do a good critical analysis of the whole problem.

Mr. Wall worked on this during the autumn of 1973 and the spring of 1974 and submitted his report in April 1974. There was, as you will recall, an election in the process that summer, so it was not until the autumn of 1974 that we got the report to the Prime Minister. At that time I raised with the Prime Minister the question of whether Mr. Wall's report should be made public. We had contemplated from the beginning that it might be desirable to do that, and the Prime Minister agreed that it should be made public. He also felt that the right place for it to be made public was in front of this Committee, since the Committee had this question under reference.

[*Interpretation*]

extrêmement difficile, voire néfaste, d'appliquer des règlements en vigueur dans d'autres pays avec d'autres systèmes de gouvernement.

Je vais simplement vous citer l'exemple des États-Unis; depuis les amendements apportés en 1974 à la Loi de 1966, toute demande de consultation d'un document doit être rapidement examinée par un fonctionnaire, faute de quoi un appel peut être interjeté auprès d'un tribunal et ces fonctionnaires tenus personnellement responsables du rejet d'une demande de consultation d'un document; dans ce cas, ces fonctionnaires doivent aller s'expliquer en personne devant le Congrès.

Un tel système, à mon avis, serait parfaitement incohérent avec le principe canadien selon lequel la fonction publique est un organisme apolitique. Je ne vois pas comment vous pourrez empêcher la fonction publique d'être impliquée dans une polémique politique si certains fonctionnaires étaient tenus responsables de décisions de ce genre. Je pense également que cela irait à l'encontre de notre principe de base, à savoir la responsabilité ministérielle et la solidarité des membres du Cabinet. Je pense qu'il serait impossible que le Cabinet soit collectivement responsable de la politique qu'il adopte et, en même temps, que les avis et opinions donnés au cours de la discussion soient librement publiés. Des divergences d'opinions se manifesteraient rapidement entre les fonctionnaires et les ministres, et même entre plusieurs ministres, et les principes de base de notre système s'en trouveraient considérablement affaiblis.

Donc, si nous voulons faire des comparaisons valables, il nous faut examiner les principes en place dans des pays ayant un système gouvernemental semblable à celui du Canada, à savoir, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les autres pays ayant adopté le système parlementaire. Au Royaume-Uni, une commission dirigée par Lord Franks a examiné cette question et en a fait rapport en 1972. Il me semble que ses recommandations peuvent s'appliquer directement à la situation canadienne.

J'ai déjà dit que le gouvernement s'était beaucoup préoccupé de tout ce problème. Ainsi, à l'automne 1973, j'avais demandé à M. Wall, qui était alors secrétaire adjoint du Cabinet pour les questions de sécurité, de faire un rapport sur cette question de l'accessibilité des documents du gouvernement. J'avais confié cette tâche à M. Wall étant donné les responsabilités qu'il avait assumées dans le domaine de la sécurité; de plus, c'est une personne extrêmement ouverte et équitable, qui était donc en mesure de faire une analyse critique de toute cette question.

M. Wall a poursuivi son étude de l'automne de 1973 au printemps 1974 et a soumis son rapport en avril de la même année. Comme vous le savez, une élection générale a eu lieu l'été suivant et nous avons dû attendre l'automne de 1974 pour avoir le rapport du premier ministre. A cette époque, j'avais examiné, avec le premier ministre, la possibilité de publier le rapport de M. Wall. Nous pensions, au début, que cela était souhaitable et le premier ministre avait donné son appui. Il pensait également que ce document devrait être publié devant ce Comité puisqu'il en était responsable.

[*Texte*]

Mr. Chairman, we have copies of Mr. Wall's report here, and if you agree, this could be made available to the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it would be most valuable.

Mr. Robertson: I should say immediately, Mr. Chairman, that this report itself raises and presents exactly the problems of access to information involved in the general principles. The report, like any internal report, contained precise information, precise references, in order to buttress statements made by Mr. Wall. In a number of cases those statements involved reference to things that were going to the Cabinet, were in front of the Cabinet, or had been reported on in part by the Cabinet as part of an on-going process. Consistent with the principles with regard to tabling of information, these references have been excised from the report. I can tell you, though, that the tone and character of the report is exactly as Mr. Wall wrote it, and if I anyone wants me to go further into the deletions that have been made for the reasons I have mentioned, I will be very glad to do that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may interrupt at this point, Mr. Robertson, I think it would be advisable for us to have this document printed as part of our proceedings. Do you agree?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think so, as an appendix.

• 1600

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robertson: Perhaps I might just say a little bit about the report, since the committee will not have a chance to read it, Mr. Chairman, until later. What Mr. Wall was asked by me to do was to examine the basis on which information is provided to Parliament and to the public. He was to recommend how the process might be improved . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The motion has not been put yet . . .

Mr. Robertson: Oh, I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . so we still have to get agreement as to whether we print it or not. That gives all the members a chance to take a look at it and see what they think of it.

Mr. Robertson: I am sorry. Do you want to put the motion, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, not at the moment. Would you continue, please? We will put it in due course.

Mr. Robertson: As I say, he was asked to examine the basis of providing information at present, how the basis in the process might be improved, and then he was asked by me to relate those conclusions to the classification system for documents, the system under which they are given a mark of classification, secret, or confidential, or whatever.

Mr. Wall discussed the problem with a large number of people, parliamentarians of both Houses, academics, journalists, and public servants. His conclusions very briefly are that, at present, information, as a general thing by the government to the public is not adequate; that many of those he spoke to consider that the information as now given out is coloured—it is given a bias, obviously favourable to the government; that too much material is at

[*Interprétation*]

Monsieur le président, nous avons ici des exemplaires du rapport de M. Wall et, si vous me le permettez, j'en distribuerai aux membres du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela sera extrêmement utile.

M. Robertson: Je voudrais vous dire tout de suite, monsieur le président, que ce rapport soulève très exactement les problèmes de l'accès à l'information et des principes généraux qui le gouvernent. Comme tout rapport interne, celui-ci contenait des informations et des références précises afin d'étayer les assertions de M. Wall. A plusieurs reprises, ses assertions se rapportaient à des informations données au cours de séances du Cabinet. Conformément aux principes régissant la publication des informations, ces références ont été extraites du rapport. Je peux cependant vous assurer que le ton et le caractère du rapport sont exactement ceux du rapport initial de M. Wall, et que si quelqu'un désire avoir de plus amples renseignements sur les phrases qui ont été supprimées dans ce rapport, je les lui donnerai volontiers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi de vous interrompre, monsieur Robertson, mais je pense qu'il serait extrêmement utile que ce document soit imprimé en annexe à notre procès-verbal. Êtes-vous d'accord?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous allons l'imprimer en appendice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robertson: Peut-être devrais-je dire quelques mots au sujet du rapport étant donné que le Comité ne pourra pas le lire tout de suite. J'ai en fait demandé à M. Wall d'examiner sur quelle base les renseignements sont fournis au Parlement et au public. Il devait ainsi recommander des améliorations . . .

Le coprésident (M. McCleave): La motion n'a pas encore été déposée . . .

M. Robertson: Oh, je suis désolé.

Le coprésident (M. McCleave): Il faut donc encore que nous nous mettions d'accord à ce sujet. Tous les membres du Comité pourront donc examiner ce rapport et dire ce qu'ils en pensent avant de décider si nous devons ou non l'imprimer.

M. Robertson: Je suis désolé. Voulez-vous déposer la motion, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Non, pas pour le moment. Vous pouvez continuer, s'il vous plaît. Nous y viendrons en temps voulu.

M. Robertson: Je disais donc qu'on lui avait demandé d'examiner comment les informations étaient actuellement fournies et comment la méthode pouvait être améliorée, puis je lui avais demandé de relier ses conclusions au système de classification des documents selon lequel elles sont qualifiées de secrètes, confidentielles ou autres.

M. Wall a discuté de la question avec beaucoup de monde, des parlementaires, professeurs, journalistes et fonctionnaires. Ses conclusions sont en gros qu'à l'heure actuelle, les informations fournies par le gouvernement au public ne sont pas suffisantes; bien des gens à qui il a parlé considèrent qu'elles sont partiales et évidemment favorables au gouvernement; que trop de documents sont actuellement classifiés et qu'en fin de compte, il appartenait au

[*Text*]

present classified, and finally, he concluded that it was a government responsibility to provide information and this responsibility should be regarded as inseparable from the closer function of government.

In addition to these conclusions, he comes to a conclusion that there is no need for specific legislation on the provision of information. He thinks that what is required is a clearer understanding of the obligation of government to inform, and a clearer policy about informing.

As far as government documents are concerned, I have already enunciated the principle he arrives at—because I agree with it—that the basic principle should be open access subject to agreed exclusions. Those are the words Mr. Wall uses in his report.

With regard to the exclusions, I think the committee may be interested, Mr. Chairman. Mr. Wall has done a very good job of assessing the 16—I think it is—exclusions in the document of March, 1973. He has restated these as eight criteria. His suggestion is that these eight criteria ought to be applicable, not simply to the tabling of material at Parliament, but to acess to government documents generally. In addition to a different formulation—incidentally, I think his formulation is at page 21 if you wish to look at that, Mr. Brewin. In addition to the eight criteria restated, he includes in them generally reference to the principle that is involved in the exclusion and, to some degree, illustrations of the kind of thing that would come under each criterion of exclusion.

The next thing that Mr. Wall recommends is that these criteria for exclusion from access should become the basis for the system of classification. I may say that this has caused us a very great amount of difficulty. We still do not know how we can translate that into an operable system. We have been working on it, but there are still a lot of problems we have not by any means resolved.

Mr. Wall also has an interesting suggestion that while all documents relating to Cabinet should remain as they are now—excluded from access—that there should be, as a part of the development of Cabinet documents, an attempt to develop what he calls a plain-language summary of facts and analysis, the background facts, for any given policy. He thinks this could add considerably to the information that could flow from the government process and about government programs and decisions.

• 1605

I hope, Mr. Chairman, that the Committee will find the report a useful one. In my judgment it is the right approach in the sense that it does take into account the complexities of the problem, and it does try to deal with those complexities in a one-by-one realistic way. I think, Mr. Chairman, that is all I wish to say by way of general comment. I would be happy to answer any questions I can.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

Mr. Co-Chairman, is this a good point to put the motion that this be inserted as an appendix?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think so; I think it should be on record.

[*Interpretation*]

gouvernement d'informer et que cette responsabilité devait être considérée comme inhérente à la fonction gouvernementale.

De surcroît, il conclut qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une loi particulière à ce sujet. Il pense qu'il suffirait que le gouvernement comprenne mieux sa responsabilité d'information et que la politique d'information soit plus claire.

Pour ce qui est des documents gouvernementaux, j'ai déjà énoncé son principe, car je l'appuie. Il serait favorable à la liberté d'accès aux informations sous réserve de certaines exclusions convenues. Ce sont d'ailleurs les termes qu'il a utilisés dans son rapport.

Quant aux exclusions, je crois que cela peut intéresser le Comité. M. Wall est parvenu à définir les 16 exclusions, je crois que c'est le chiffre exact, contenues dans le document de mars 1973. Il les a reformulées en 8 critères. Il suggère que ces critères soient applicables, non seulement pour ce qui est du dépôt des documents au Parlement, mais pour ce qui est de l'accès en général aux documents gouvernementaux. Outre cette formulation différente—je crois d'ailleurs que cela se trouve à la page 21 si vous voulez vous y reporter, monsieur Brewin—outre donc ces 8 critères, il revient sur le principe de l'exclusion et dans une certaine mesure, explique le genre de choses qu'il faudrait envisager dans chaque critère d'exclusion.

Il recommande ensuite que ces critères constituent la base du système de classification. Je dois dire que cela nous a causé beaucoup de problèmes. Nous ne savons toujours pas comment traduire cela concrètement. Nous y avons réfléchi mais il reste beaucoup de questions à résoudre.

Wall fait également une suggestion intéressante lorsqu'il propose que tous les documents concernant le Cabinet restent «exclus» mais que l'on essaie, pour chaque politique, d'élaborer un résumé et une analyse facile à comprendre et qui replacent les choses dans leur contexte. Il pense que cela permettrait de multiplier considérablement les informations sur le gouvernement et les programmes du gouvernement ainsi que sur les décisions prises.

Monsieur le président, j'espère que ce Comité trouvera ce rapport utile. A mon sens, c'est la meilleure façon de procéder car il tient compte de la complexité des problèmes et essaie de les résoudre les uns après les autres, de façon réaliste. Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire. Je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Monsieur le coprésident, pensez-vous qu'il vaille la peine de déposer une motion pour que cela fasse partie de l'appendice?

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être bien, c'est une bonne idée.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: I so move.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Moved by Mr. Baldwin and seconded by Senator Lafond.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now we are open for questions, I think.

I think Mr. Brewin had his hand up first, I am not quite sure.

Mr. Brewin: I defer to Mr. Baldwin, Mr. Chairman.

Mr. Baldwin: That is all right; go ahead Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Well, I glanced at Mr. Wall's paper and I listened with great interest to Mr. Robertson. I think we have a very balanced presentation to consider here. I personally entirely agree that you cannot oversimplify these matters, but I think I should add—perhaps Mr. Robertson will not disagree with me on this because I think he said Mr. Wall came to these conclusions—but on balance, however you adjust the situation, there has been a tendency to maintain a veil of secrecy over quite a lot of documents which could be produced without doing any harm at all.

Somehow or other, if that is the case, I think it is the job of this Committee to do something about it, because it seems to me that the essence of our problem is that a well-informed and interested public is necessary to the functioning of a democracy. If you do not have information, you do not have very much power.

I even would come directly to Mr. Robertson and ask him about these interprovincial conferences. I fully appreciate that aspects of those conferences will necessarily have to be confidential. They are negotiating, and if you have them all in public you do get the tendency to make speeches of a highly political nature. But on the basis of his experience—and I know he has had an immense experience in this—is there not some value to the general public to know, in outline at least, what is being discussed so that the public do not think it is some sort of secret get-together and they are really not supposed to be too much concerned? In your experience in that particular field, what do you think of a sort of mixed system not only to provide for confidential discussion but also to provide for some open discussion?

Mr. Robertson: Well, Mr. Chairman, if I may respond to Mr. Brewin, I agree with him completely on both parts of his comment. Dealing with the federal-provincial meetings first, I agree totally that there is a great value in the open meetings. I was not for a moment meaning to suggest that there is not. Indeed, I think the ideal is the kind of situation that Mr. Brewin is referring to, where one can have both.

I think there is no more effective way to inform the public about issues than the kind of thing that was involved in the open meetings on the energy issue a year ago, and also the open meeting that took place this year in February or March, whatever the date was. Perhaps that energy case is a good example. In each case, I think, the open meetings enabled government to convey to the public, and the public to appreciate in a more effective manner than could be done any other way, the differences in position of the different provinces, the complexities of the issue, and the policy aspects that were involved. I think this was of great value. I think in each case it became necessary to have private meetings in order to have the give and take in negotiation and discussion that is neces-

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Je propose donc cette mesure.

Le coprésident (M. McCleave): Proposé par M. Baldwin et secondé par le sénateur Lafond.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que nous pouvons maintenant passer aux questions.

C'est M. Brewin qui a levé la main le premier, mais je n'en suis pas certain.

M. Brewin: Monsieur le président, je cède la parole à M. Baldwin.

M. Baldwin: Cela ne fait rien, allez-y monsieur Brewin.

M. Brewin: J'ai parcouru le document présenté par M. Wall et écouté M. Robertson avec un grand intérêt. Je pense que cet exposé est particulièrement intéressant. Personnellement, je suis entièrement d'accord, il est impossible de simplifier ces questions à l'extrême mais j'ajouterai, et M. Robertson en conviendra peut-être puisque d'après lui M. Wall est arrivé aux mêmes conclusions, qu'en fin de compte, quelle que soit la façon dont on aborde la situation, jusqu'à présent on a souvent préféré garder secrets un grand nombre de documents qui auraient pu être publiés sans le moindre inconvénient.

Quoi qu'il en soit, si tel est le cas, il appartient à ce Comité de prendre des mesures à ce sujet; en effet, pour qu'une démocratie fonctionne de façon satisfaisante, il importe que le public soit bien informé des problèmes et s'y intéresse. Sans information, il n'y a pas de pouvoir possible.

Je voudrais d'ailleurs poser une question directe à M. Robertson à propos de ces conférences interprovinciales. Je comprends parfaitement que cet aspect des conférences doit demeurer confidentiel. Il s'agit de négociations et, si toutes sont rendues publiques, les discours prennent très vite un ton très politique. Mais d'après son expérience—je sais qu'elle est longue—ne pense-t-il pas qu'il faudrait informer le public en général du moins des grandes lignes des discussions pour qu'il ne voie pas dans ces conférences des réunions secrètes? A la lumière de votre expérience, que pensez-vous d'un système ambivalent qui permettrait des discussions confidentielles mais également certaines discussions ouvertes?

M. Robertson: Monsieur le président, permettez-moi de répondre à M. Brewin: je suis entièrement d'accord avec lui dans les deux cas. A propos des réunions fédérales-provinciales, je conviens que les réunions ouvertes sont particulièrement utiles. Je n'ai jamais prétendu le contraire. Je pense même que l'idéal est la solution proposée par M. Brewin, une formule qui comprend les deux systèmes.

Il n'existe pas de façon plus efficace d'informer le public des problèmes que les séances ouvertes qui se sont tenues, par exemple, à propos de l'énergie il y a un an et également cette année en février ou en mars, je ne sais plus trop. L'exemple de l'énergie est certainement un très bon exemple. Dans les deux cas, la radiodiffusion de ces réunions offrait une excellente occasion au gouvernement de faire comprendre au public les différentes positions des provinces, la complexité de la question et les politiques qui étaient en jeu. Je crois que ces deux expériences ont été très utiles. Mais à un moment donné, il a fallu tenir des séances à huis clos pour que les négociations puissent se dérouler avec plus de souplesse et pour permettre aux différents groupes d'en arriver à un compromis. Je crois

[*Text*]

sary. If we could have this mixed kind of situation without pressure for it to be 100 per cent or 100 per cent the other, I think we have the best of both worlds.

• 1610

With regard to the first part of your comment, Mr. Brewin, I agree completely that we have had and still do have too much confidentiality in government. Indeed in 1972 I gave a talk to the Royal Society in St. John's. Unfortunately one of the things that happens in editing of talks is that editors leave out the parts they think are not interesting. What they left out was the part in which I talked about the difficulty of government and in which I talked about the fact that there is too much confidentiality in government, and the need to change our system and the regulations. Indeed, I went so far as to suggest that some of the laws would have to be changed to make distinctions between kinds of information and distinctions between the positions of those people who are involved in the process—public servants—and those who are not involved in the process.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it possible for us to get an unexpurgated version of that paper?

Mr. Robertson: I could provide a copy with no difficulty, Mr. Chairman. They published most of it, to be fair; they published about two thirds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had my experience with the learned editor of the Royal Society who tried to correct my English.

An hon. Member: Shame.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Unfortunately for him I had the *Bible*, Shakespeare, Milton, Fowler's *Modern English Usage* and the *Oxford English Dictionary* in my corner, and he did not get very far.

Mr. Brewin: He tried it on the wrong man.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know whether he tried the same game on you.

Mr. Robertson: He left my english alone.

The Joint Chairman (Senator Forsey): When I think of editors, my blood commences to boil at the things they will do on occasion.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I just wanted to ask one more question because others will want to ask questions. Perhaps Mr. Robertson would not really want to comment on this, but I have had two illustrations lately on things that have disturbed me. One was in the Committee on External Affairs. We were studying the affairs of CIDA, and it is just a matter of record. There is nothing secret about this. It had transpired that there was a document prepared by a firm of accountants looking into the business management and the personnel recruitment of this institution. Most of us here I imagine are very friendly to the institution, but we thought as members of Parlament it was our job to look into it. Indeed, we suggested that some of the things might be derogatory of individual public servants, and we suggested that our steering committee look over the matter and cut out any such references. First, find out if it was relevant at all, how relevant it might be to our inquiries; and secondly, if there were derogatory matters, cut out names so the people would not be publicly pilloried without a proper hearing, and so on and so forth.

[*Interpretation*]

que pour nous, la solution idéale serait de garder la possibilité d'avoir recours aux deux formules, selon le cas.

En ce qui concerne la première partie de votre remarque, monsieur Brewin, je conviens tout à fait que le gouvernement a tendance à abuser de son pouvoir d'assigner un caractère confidentiel à ces documents et renseignements. En fait, j'ai fait un exposé à ce propos à la Société royale de Saint-Jean de Terre-Neuve. Malheureusement, les remarques concernant cette question ont été omises dans le texte révisé. Les observations en questions signalaient les difficultés auxquelles fait face le gouvernement et le fait que le gouvernement a trop souvent tendance à désigner des documents comme confidentiels. Je faisais également remarquer qu'il fallait changer ce système, notamment les règlements. J'ai même proposé que certaines lois soient modifiées afin qu'une distinction soit faite entre différentes sortes de renseignements et entre les fonctionnaires qui participent au processus et les autres personnes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous sera-t-il possible d'obtenir la version intégrale de votre exposé?

M. Robertson: Je pourrais vous en trouver un exemplaire sans difficulté, monsieur le président. Pour être juste, je dois dire qu'il restait environ les deux tiers du texte dans la version publiée.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai déjà eu affaire au rédacteur érudit de la Société royale qui a voulu corriger mon anglais.

Une voix: Oh, le vilain!

Le coprésident (sénateur Forsey): Malheureusement pour lui, j'étais équipé de la Bible, du *Shakespeare*, Milton, le *Modern English Usage* de Fowler et le *Oxford English Dictionary* et il n'a pas pu avancer bien loin.

M. Brewin: Il s'est trompé d'homme.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne sais pas s'il s'est avisé d'user de la même tactique avec vous.

M. Robertson: Il ne s'est pas mêlé de mon anglais.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quand je pense à ce dont sont capables les réviseurs et rédacteurs de temps en temps, mon sang ne fait qu'un tour.

M. Brewin: Monsieur le président, je voulais poser seulement une autre question. Je ne sais pas si M. Robertson voudra faire des commentaires là-dessus mais on m'a récemment signalé deux cas que j'ai trouvés assez alarmants. L'un d'entre eux est survenu lors d'un examen du fonctionnement de l'ACDI par le Comité des affaires extérieures. A un monent donné, il était question d'un document préparé par une firme de comptables sur la gestion financière et les pratiques de recrutement de cette agence. Je crois qu'il y a presque unanimité sur l'importance des objectifs de cette agence mais nous, en tant que députés, estimions qu'il était nécessaire d'examiner ce rapport. On nous répondait qu'il y avait peut-être des allusions peu flatteuses au travail accompli par certains fonctionnaires et nous avons proposé que le Comité directeur étudie d'abord le rapport et élimine ces allusions. Évidemment, ce Comité directeur devait avant tout établir si le rapport avait un rapport avec notre travail et, si c'était le cas, il aurait ensuite supprimé ces références pour éviter que la réputation de certains fonctionnaires soit entachée sans même une enquête préliminaire.

[*Texte*]

Another somewhat similar matter—I will stick them together—was where a gentleman who was a research worker in a department of the public service produced and showed me a copy of a document he had prepared, it is true on the time of the department, on the British social contract. It was mostly taken from the *Economist* and the *Guardian* and a few things like that. There were no observations about Canada whatsoever in it, or opinions really expressed. This became known and shortly thereafter—fortunately this was withdrawn later by the Deputy Minister involved, and the Minister—he was told he was guilty of a breach of the Official Secrets Act in handing me this document. In fact I think I asked him to let me see it. I knew he was a capable person who would write well, and I thought perhaps I would be a little better informed.

• 1615

Those two 10 things—I know you cannot argue from one or two cases—seem to me to indicate this attitude which is fairly prevalent that documents which are totally innocuous in nature and informative in nature should not be disclosed.

Mr. Robertson: Of course, I know neither of the documents or situations, but I think on your second point, Mr. Brewin, technically this probably is a breach of the Official Secrets Act.

Mr. Brewin: I must tell you that in my view as a lawyer, I would totally and flatly disagree with that.

Mr. Robertson: I see. Well, as I say, I have not seen it.

Mr. Brewin: I think that would be an extraordinary application of the Offical Secrets Act.

Mr. Robertson: I am sorry, I should not have said that. What I should have said is that technically he is in breach of his oath probably, the oath that each public servant takes not to disclose things without permission. I agree with this. It would not be a breach of the Official Secrets Act. It would be a breach of his oath probably. It has been suggested to us, and frankly I think you will find this reflected in the Wall report, that the oath is too sweeping in its terms. It is unrealistic and it lends itself to ridicule really, and a failure to abide by it because of that.

I do not know whether that kind of document would come under the kind of think I was referring to about background information, which it seems to me ought to be made available to the greatest extent possible. I would have thought it does, probably.

Mr. Brewin: I must say that the Public Service in many fields simply on the telephone give me background information, as a member of the Opposition, without any thought on their part or indeed on mine that there is anything improper.

Mr. Robertson: I think that is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene, I am not at all surprised by that, because I remember some years ago when I was with the Canadian Congress of Labour, I invited Mr. Ken Eaton, who was then Assistant Deputy Minister of Finance, to come down and explain to a gathering of officials of the Congress some of the difficulties about a capital gains tax which was then in "the encircling good", good in the distant future, and I thought there were some rather exaggerated ideas about the amount of revenue that would be secured from it. I sug-

[*Interprétation*]

Je peux également vous citer le cas d'un fonctionnaire travaillant dans un ministère qui avait rédigé au cours de son travail un document sur le contrat social en Grande-Bretagne. Ce document était basé en grande partie sur des articles déjà apparus dans le *Economist* et le *Guardian* et il n'y avait aucune observation sur le Canada et très peu d'opinions. Il m'a montré ce document, cela s'est su et on lui a dit qu'il était coupable d'une infraction à la Loi sur les brevets officiels, puisqu'il avait permis que je regarde ce domument. Heureusement, le sous-ministre et le ministre ont par la suite démenti cette affirmation. En fait, je crois que j'avais demandé à voir le document puisque je savais qu'il avait été préparé par une personne compétente et j'espérais me renseigner sur la question.

Je sais qu'on ne peut pas généraliser d'après deux cas, mais ces deux exemples semblent illustrer une attitude assez répandue. On essaie d'empêcher la divulgation de documents totalement inoffensifs et susceptibles d'intéresser le public.

M. Robertson: Je ne suis pas au courant de la nature du document, ni de la situation, mais je crois que pour ce qui est de votre deuxième cas, monsieur Brewin, il s'agit sans doute en principe d'une infraction à la Loi sur les secrets officiels.

M. Brewin: Personnellement, en tant qu'avocat, je rejette catégoriquement cette interprétation.

M. Robertson: Comme je l'ai dit, je ne connais pas les circonstances particulières.

M. Brewin: Je crois qu'il s'agirait d'une interprétation extraordinaire de la Loi sur les secrets officiels.

M. Robertson: Excusez-moi, je retire ma remarque. J'aurais dû dire qu'il s'agit en principe d'une contravention à la déclaration sous serment par laquelle tout fonctionnaire s'engage à ne pas divulguer certaines choses sans avoir reçu de permission. Mais ce ne serait pas une infraction à la Loi sur les secrets officiels. On a prétendu, et je crois que c'est également l'opinion exprimée dans le rapport Wall, que la déclaration sous serment est beaucoup trop générale. Il n'est pas possible de l'observer à la lettre et pour cette raison on a tendance à la prendre à la légère.

Sans doute que ce genre de document ferait partie de ce que j'ai appelé les renseignements de base, qui devraient être diffusés autant que possible.

M. Brewin: Je dois dire que ce genre de renseignements m'est généralement communiqué par téléphone, en ma qualité de membre de l'opposition, et que les fonctionnaires qui me les fournissent ne pensent pas à mal.

M. Robertson: Je n'y trouve rien à redire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela ne me surprend pas du tout parce que je me souviens d'avoir invité il y a quelques années, alors que je travaillais pour le Congrès canadien du travail, M. Ken Eaton, qui était sous-ministre adjoint des Finances à venir nous expliquer certaines des difficultés concernant la taxe sur la plus-value boursière. Je croyais que l'on se faisait des illusions sur le montant de revenu qui pourrait être créé de cette façon. J'ai demandé à M. Eaton de venir nous donner un exposé sur la situation en expliquant quelles étaient les précisions du ministère

[*Text*]

gested to Mr. Eaton that he might come and tell us what the situation was, what kind of estimates they had, if they had any, of what such a tax would bring in, and what the facts were about it. He came, and as far as I know there was no difficulty about it.

One think he said impressed me very much. I cannot remember whether he said it to the whole group or simply to me. He said that in his judgment members of the Opposition were far too leery of coming and asking officials for information. He said. "The only people who ever come to me are Stanley Knowles and Jim Macdonnell, and I do not give them anything that is going to harm the government in any way, but I give them information, straight factual information, which enables them to make statements in the House that are not wide of the mark. They come to me with a certain idea and I say to them, I will tell you why that would not work, and then instead of getting up and wasting the time of the House with something they agree would not work, because they now have the information, they are able to formulate a criticism of government policy which is based on a proper appreciation of the facts." He said, "The members of the Opposition are not making proper or adequate use of the officials of the government."

I do not know what the oath was at that time, but certainly Mr. Eaton did not seem to be at all inhibited in this matter. Perhaps there has been some change. I thought that was relevant to the point Mr. Brewin was making about officials giving information of one kind or another which perhaps could be regarded technically as a breach of their oath. I do not know.

Mr. Robertson: There has been no change in the oath, Mr. Chairman, and senior officials particularly, I think, are normally quite ready to do exactly what Mr. Eaton said about giving information, if it is oral information. There is at the present time a natural inhibition about giving documentary information, unless it is a document that has been passed for becoming public, because at the present time we do not have the kind of statement of principle of access, except subject to agreed exclusions. If one were to get that as a clear principle, and if one were to get exclusions along the lines that Mr. Wall argues for, I think one could have a much greater access to the kind of factual information that you and Mr. Brewin are talking about.

• 1620

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to go on because this is a very interesting discussion to me, but I will not. I just should say in fairness that the Department of Immigration, which in a sense I was criticizing earlier at this meeting, their senior officials have been extremely helpful to me in supplying fairly factual information as to why somebody was being put out and what were the reasons for delay. They have been very, very helpful and I think it works very well, that part of the system. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Thank you, Mr. Chairman. I agree with Mr. Robertson that there is a very considerable divergence between our system and that of Sweden and the United States. The United States has a different constitutional establishment basis, and so on. But having said that I still and so on. But having said that, there are still between us and the United States some common origins of some of our

[*Interpretation*]

sur le revenu qui serait créé par cette taxe et en nous donnant d'autres renseignements pertinents. Que je sache, ce séminaire n'a pas provoqué de remous par la suite.

Il a dit une chose qui m'a beaucoup impressionné. Il disait qu'à son avis, les membres de l'opposition avaient bien trop de réticence à demander des renseignements aux fonctionnaires. D'après lui, c'était seulement Stanley Knowles et Jim MacDonald qui avaient l'habitude de demander des renseignements et que c'était pour cette raison qu'ils pouvaient ensuite faire des déclarations plus ou moins exactes à la Chambre. Il disait que ces députés proposaient leurs idées aux experts dans les ministères et si la proposition n'était pas applicable, ils apprenaient les raisons et ils étaient mieux en mesure de formuler des critiques de la politique du gouvernement fondées sur une juste appréciation de la situation. Selon lui, les députés de l'opposition ne se servent pas suffisamment des renseignements qu'ils peuvent obtenir auprès des fonctionnaires du gouvernement.

Je ne sais pas quelle était la déclaration sous serment que devaient faire les fonctionnaires à l'époque, mais M. Eaton ne semblait pas avoir d'inhibition à cet égard. Peut-être y a-t-il eu un changement depuis lors. Je ne sais pas.

M. Robertson: Il n'y a aucun changement de la déclaration sous serment, monsieur le président. Les hauts fonctionnaires, en particulier, sont généralement assez prêts à communiquer oralement des renseignements, comme l'a dit M. Eaton. Mais actuellement, il existe des réticences quand il s'agit de renseignements publiés sous forme de documents, s'il n'a pas eu permission de rendre ce document public. Nous n'avons pas de critères généraux régissant l'accès à ces documents, sauf dans le cas de certaines exclusions. Si les principes étaient clairement établis et une fois les exclusions préconisées par Wall admises, je crois qu'il serait possible d'élargir considérablement l'accès aux documents du genre dont vous et M. Brewin parlez, c'est-à-dire où il est question de la connaissance des faits.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais poursuivre cette discussion très intéressante mais je crois qu'il est temps que je mette fin à mes remarques. En toute justice, je devrais dire que les hauts fonctionnaires du ministère de l'Immigration, dont j'ai critiqué certaines pratiques tantôt, m'ont toujours donné les renseignements que je cherchais. Ils m'ont toujours été très utiles et je crois que la communication orale des renseignements fonctionne très bien. Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Merci, monsieur le président. Je suis d'accord avec M. Robinson quand il signale une différence considérable entre notre système et celui de la Suède et des États-Unis. La base constitutionnelle des États-Unis est bien distincte de la nôtre. Mais il reste que nous partageons avec les États-Unis certaines règles et pratiques. Certains de nos principes ont les mêmes origines et nous continuons

[*Texte*]

rules and practices. We both go back to early days and they have kept some of the same principles as we have. For example, I will read a statement from a very high authority in the United States:

> A first ground is a valid need for protection of communications between high government officials and those who assist them in the performance of their manifold duties. The importance of this confidentiality is too plain to require further discussion. Human experience teaches that those who expect public dissemination of their remarks may well tempe candor with a concern for appearances and for their own interest to the detriment of the decision-making process.

I think that is a different way of saying something you said earlier, Mr. Robertson.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you identify that for us, Mr. Baldwin, please?

Mr. Baldwin: I was just going to come to that, Mr. Chairman. That was the claim advanced by President Nixon for refusing to publish the Watergate tapes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That would explain your approach.

Mr. Baldwin: I am reading from the interesting case of the United States versus Nixon, which is the judgment of Chief Judge John Sirica, the judgment of the Court of Appeal, the Circuit Court of Appeals and the judgment of the Supreme Court of the United States, and this was a statement made by Chief Justice Berger who gave the sole judgment on behalf of the court in summing up the President's attitude.

Under those conditions, and this may be a difficult question, if a situation similar to that had occurred in Canada, and I hope it never will—at least, in the last 100 years there may have been but we have never caught up with it—would you have given to a Prime Minister or a Minister the advice that pursuant to that principle he would have absolute discretion in refusing to publish the tapes or other evidence of documents, evidence and discussion between himself and his advisers?

Mr. Robertson: You ask me a very nasty question, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I hope not. I just wanted to lead you. You and I are not so far apart in many ways, and I thought this would lead to it.

Mr. Roberston: I do not know. I am not trying to evade your question, but if I could just deal with another thing which is not unrelated. When I spoke in St. John's, Newfoundland, in 1972 the reason I did it was because I was asked to, for one thing, but I was asked to speak about the problems of conscience of public servants and I had wrestled with great difficulty over precisely the kind of problem that was involved in the Watergate papers. What should a public servant do in that sort of situation? And in the paper that I gave there I tried to relate it to the problems we have had in Canada with leaks of various information. The argument I advanced was that in no case should a public servant who has taken an oath have the right to use his own discretion and to set aside the oath he has taken.

[*Interprétation*]

à les observer. A titre d'exemple, je vais vous lire une déclaration d'une autorité très compétente des États-Unis:

> La raison la plus évidente est la nécessité d'assurer une certaine sécurité aux communications entre les ministres du gouvernement et ceux qui les aident à s'acquitter de leurs multiples tâches. Le besoin de garder un caractère confidentiel dans ce contexte est manifeste pour tous ceux qui étudient la question. L'expérience nous enseigne que ceux qui s'attendent à ce que le contenu de leurs entretiens soit diffusé auraient tendance à sacrifier la franchise et la sincérité au profit d'une bonne impression et ceci au préjudice du processus de décisions.

Je crois que c'est une formulation différente de ce que vous avez dit tantôt, monsieur Robinson.

Le président (M. McCleave): Voulez-vous nous dire d'où vient cette citation, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: J'allais vous le dire, monsieur le président. C'était la raison donnée par le président Nixon à son refus de rendre publics les rubans des conversations sur l'affaire Watergate.

Le coprésident (M. McCleave): Je comprends maintenant votre démarche.

M. Baldwin: Je lis le jugement prononcé par les différents juges et tribunaux qui ont été saisis de la cause, y compris le jugement de la Cour suprême des États-Unis. Ce que je vous ai lu est une description faite par le juge en chef Berger qui résumait au nom de la Cour l'attitude du président.

Dans ces circonstances, c'est-à-dire que si une situation analogue se produisait au Canada, et j'espère que ce ne sera jamais le cas, donneriez-vous les mêmes conseils au premier ministre ou au ministre impliqué; lui diriez-vous qu'il pouvait invoquer ce principe pour refuser la publication du contenu des rubans ou d'autres documents où il était question de discussions entre lui et ses conseillers?

M. Robertson: Vous me posez une question insidieuse, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Ce n'était pas mon intention. Nos positions ne sont pas tellement contradictoires à bien des égards et je voulais, par la question que j'ai posée, vous amener à cette constatation.

M. Robertson: Je ne sais que répondre. Je vais parler d'une question où les mêmes principes sont en jeu. Quand j'ai fait un exposé à St-Jean, Terre-Neuve en 1972, je devais parler des problèmes de conscience des fonctionnaires et naturellement j'ai dû m'attaquer aux mêmes difficultés que celles soulevées par l'affaire Watergate. Quelle est la responsabilité d'un fonctionnaire dans une situation semblable? J'ai pris comme exemple des fuites d'informations qui avaient eu lieu au Canada, j'ai avancé l'opinion qu'un fonctionnaire qui a fait une déclaration sous serment ne devrait jamais décider de son propre chef que les circonstances spéciales de la situation lui donnent le droit de manquer à cette promesse.

[*Text*]

I did not go on to one other conclusion that I was still wrestling with at that time but came to later, and that was that in a situation like this it seems to me that what a conscientious public servant should do would be to resign and then make clear the information that he thought his conscience could not tolerate his keeping private. But it does seem to me that if we are to have responsible action in the Public Service we cannot accept the principle that a public servant can put his conscience ahead of his oath of responsibility. Therefore, if he wants to put a price on his integrity he ought to be prepared to resign and then make the information public. This is a kind of draconian doctrine but this was the only conclusion I could come to. I do not know if that deals with part of your question or not.

• 1625

Mr. Baldwin: I think it does and I would accept that as being the attitude that public servants would take. I would not quarrel with that for a minute. I was thinking more of the use of that doctrine by the former President as a means of seeking to evade the publication of documents. There you have the situation, the assertion of a principle with which you agree and with which I agree; that is a valid principle but is that principle to be extended wide enough to serve as a cloak so that behind that cloak people in the position of a president or a prime minister or a minister, or a premier or a provincial cabinet minister, for example, would be free to say, "I had discussions of an intimate nature with my advisers. They come squarely within the principle I have enunciated and which I personally have just read now and, therefore, I am not going to disclose those documents or that material."

May I, while you are considering that, go on to what I think was very interesting, the very short part of one paragraph with which the Supreme Court of the United States disposed of that argument, and which appears on page 612 of this book which is called *United States versus Nixon* by Weston Friedman. At page 612 there appears this statement by the Chief Justice:

> Absent acclaim to protect military, diplomatic or sensitive national security secrets, we find it difficult to accept the argument that even the very important interest in confidentiality of presidential communications is significantly diminished by production of such material for in camera inspection with all the protection that a district court would be obliged to provide.

I quoted that, Mr. Robertson, because I think it gets to where the issue lies between myself and—I do not know if it was you—with some people. I argued this with Mr. Sharp, for example, saying that I can to a considerable extent agree with what Mr. Wall has set out as being his guidelines. Although that can be worked out, trial and error will disclose where those guidelines may be tightened up or broadened as the case may be. Agreeing that there should be guidelines of such kind, must we leave it within the sole discretion of the government, of the very people from whom we are trying to extract information, as to their interpretation of those quidelines and their capacity to say, "In our judgment we say that we come within the guidelines and we cannot therefore provide you with the information"? This is where I think the main difference exists between the government side and myself, and this is a very contentious and important issue.

[*Interpretation*]

Après avoir donné cette présentation à St-Jean, j'ai continué à réfléchir à la question et j'en suis venu à la conclusion que dans une situation pareille, un fonctionnaire honnête devrait donner sa démission pour pouvoir rendre publics les renseignements que sa conscience empêchait de garder secrets. Si le principe de la hiérarchie doit s'appliquer dans la Fonction publique, nous ne pouvons pas admettre qu'un fonctionnaire attache une plus grande importance aux exigences de sa conscience que celle de sa déclaration professionnelle. Si son intégrité personnelle l'emporte sur tout le reste, il devrait être préparé à démissionner et, seulement à ce moment-là, rendre les renseignements publics. C'est une doctrine sévère mais c'est la seule qui me satisfasse. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

M. Baldwin: Oui, et j'accepterai cette doctrine dans le cas d'un fonctionnaire. Mais je pensais aux principes invoqués par l'ancien président des États-Unis pour refuser la publication de certains documents. Nous reconnaissons tous qu'il s'agit là d'un principe valable mais ce principe peut-il permettre à un président ou à un premier ministre ou un ministre de refuser de divulguer certains documents ou renseignements sous prétexte qu'il s'agit de discussions des questions confidentielles avec des conseillers?

Pendant que vous y réfléchissez, j'aimerais lire une partie du paragraphe dans lequel la Cour suprême des États-Unis répond à cet argument. Ce passage se trouve à la page 612 du livre intitulé *United States Versus Nixon* par Weston Friedman. Voici la déclaration du juge en chef:

> Malgré l'affirmation qu'il faut protéger d'importants secrets militaires et diplomatiques et des questions impliquant la sécurité nationale, il nous est difficile d'accepter l'argument selon lequel le principe très important du caractère confidentiel des communications présidentielles est miné par la déposition de ces rubans et documents pour un examen à huis clos, puisque le tribunal serait obligé de fournir toute la protection nécessaire.

J'ai lu cette citation, monsieur Robertson, parce qu'elle me semble bien cerner la difficulté. J'en ai parlé avec M. Sharp et j'ai une opinion qui est sensiblement différente de la sienne puisque je suis d'accord avec bon nombre des directives proposées par M. Wall. Au fur et à mesure qu'elles sont appliquées, nous saurons lesquelles il faut rendre plus strictes et lesquelles peuvent être atténuées. Reconnaissant la nécessité de directives de ce genre, devons-nous accepter que leur application soit la seule responsabilité du gouvernement à qui nous essayons d'obtenir des renseignements. Le gouvernement pourrait répondre que la demande de renseignements tombe dans une catégorie prévue dans les directives et qu'il est donc impossible d'y donner suite. C'est là la différence fondamentale entre moi-même et le gouvernement et il s'agit d'une question très contentieuse et importante.

[*Texte*]

Mr. Robertson: If I may comment, Mr. Chairman, I agree it is an extremely difficult problem. I know that in Mr. Baldwin's bill, which I have read, he has provision for examination by a court in certain circumstances. I have also read the submission by Mr. Dunton in which he suggested a rather different idea, a parliamentary commissioner, who would have a right, as I understand it, not to decide but to report.

I must confess that I think the basis of our system in this sort of thing is one in which we hold ministers and prime ministers responsible and in which the political process through Parliament has its means of imposing that responsibility. I do not find myself in sympathy personally with the kind of process that really puts a judicial or a legalistic element into this, where I think it really is essentially a political process that ought to be involved. What is involved here really is if a government in good faith decides that an exception ought to apply and a judge has a different view, to suggest that the court put aside is to say that the political judgment is wrong or should be put secondary to the judicial judgment in a matter that is not legal, I think, in a matter that is opinion.

• 1630

I find this something that seems to me to be inconsistent with the basis of our system. I do not think that we have anything like the same exposure in our system to the kind of situation that developed with Mr. Nixon that there is in the American system because we do have a collective executive, in the first place. We do not have a single individual judgment being applied to things. And this collective executive means a lot in discussion. We do have a nonpolitical public service and in the top echelons of the American public service it is not nonpolitical. We do have a question period every day in the House of Commons, and in the American system the Executive does not have to appear in Congress for questioning. So, it seems to me that the Cabinet system has built into it protections that are not available in the American system.

So, my feeling, Mr. Baldwin, is to prefer the political process to the judicial process in this.

Mr. Baldwin: If you have read the material that was put before the Committee at one time or another you may recall that I and others have quoted from a speech made by Mr. Turner when he was Minister of Justice. I think he made two speeches in which he came out foursquare for a statutory freedom of information proposal with the right of decision left outside the government. He was not Minister of Finance. Since he has been Minister of Finance he may have changed his mind in this regard, but that was his statement. It was a very clear exposé of his views and I do not think he was questioned on it. So, you and he, as he was at that time, would not be in agreement. You are not ad idem.

Mr. Robertson: No. I think that is right.

Mr. Baldwin: And you may be . . .

Mr. Robertson: I think I would disagree with that expression.

[*Interprétation*]

M. Robertson: Je conviens, monsieur le président, que c'est un problème très difficile. Je sais que le projet de loi de M. Baldwin prévoit l'examen par le tribunal dans certaines circonstances. J'ai également lu une proposition par M. Dunton où il est question d'un commissionnaire parlementaire qui aurait le droit, non pas de prendre une décision, mais de faire un rapport.

Je dois avouer qu'à mon avis, dans notre système parlementaire, où les ministres et les premiers ministres sont responsables devant le Parlement, ce dernier exerce un certain contrôle. Personnellement, je ne suis pas en faveur de l'introduction de l'élément judiciaire puisque c'est un processus qui est essentiellement politique. Si un gouvernement décide de bonne foi qu'il s'agit d'une exception et qu'un juge est d'un avis différent, pourquoi conclure que la décision du judiciaire devrait l'emporter sur la décision politique?

Une démarche semblable ne me semble pas respecter les principes de notre système. D'abord, il serait difficile que la situation qui s'est produite aux États-Unis ait lieu au Canada puisque nous avons un exécutif collectif plutôt qu'une seule personne. Et puisque l'exécutif est composé du premier ministre et du cabinet, cela veut dire qu'il y a beaucoup de discussion. Au Canada, la Fonction publique est indépendante du corps politique tandis qu'aux États-Unis, les hauts fonctionnaires sont nommés en fonction de leur affiliation politique. Nous avons la période des questions tous les jours à la Chambre des communes tandis qu'aux États-Unis, l'exécutif n'est pas obligé de comparaître devant le Congrès pour répondre à des questions. Pour ces raisons, il me semble que le système parlementaire comporte certaines garanties que n'a pas le système américain.

Alors, personnellement, monsieur Baldwin, je préfère le processus politique au processus judiciaire dans des cas pareils.

M. Baldwin: Vous vous souvenez peut-être d'un discours prononcé par M. Turner lorsqu'il était ministre de la Justice. Je crois qu'en fait il a fait deux discours où il a proposé qu'une loi garantisse un libre accès aux renseignements sans que le droit de décision sur les questions douteuses soit confié au gouvernement. Peut-être a-t-il changé d'avis à cet égard depuis qu'il est devenu ministre des Finances, je n'en sais rien. Mais à ce moment-là, il a bien clairement expliqué son opinion sur cette question. Alors, je dois comprendre que vous n'êtes pas d'accord avec lui.

M. Robertson: C'est cela.

M. Baldwin: Et peut-être que . . .

M. Robertson: Je peux dire que je ne suis pas d'accord avec ce que vous avez résumé comme étant sa pensée.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Yes. I probably have two more questions. First I will precede it with a comment. I found interesting reading in a question I raised in the House, I think, last Friday on this trial taking place in the United Kindgom in connection with the publication of the diaries of the late Dick Crossman, where John Silkin, the United Kingdom Attorney General, is seeking an injunction to bar the publication of these works.

It appears from what I read that two-thirds of the diary was published in The *Times*, a very substantial or some part of them were published in The *Times*. And the press assessment—mind you, the press are not always right, it depends who they are criticizing—but the press, not being always right, made the assessment that these documents provided a rare glimpse of the inner workings of government and particularly its decision-making process. It frequently embarrassed former members of the Wilson regime and some civil servants, but they were remarkably less interesting for their revelations than for the convincing picture they presented of fallible men making vital decisions often in dark and near darkness.

This is one of the things that we who seek to get greater freedom of information have in our minds. Do not misunderstand me, I am not suggesting this is a continuous picture of Cabinet and governments in operation, but I think from time to time it is, and it is very understandable. They are human just as we are human and they are going to make mistakes and they are going to seek to hide them, and I think there are some mistakes that should not be hidden. This is what I am seeking to make public.

Now, he said that. What would you think if we disagree—and this is for the purpose of argument only and is without prejudice—if we cannot agree that the government should submit to a court or a judge, even if that judge has the power of life and death in some ways, or the power of imposing penalties or deciding cases involving the government sometimes with millions of dollars in litigation, we took the Courts off to one side. What would be your idea about having an official—either a judge or a retired judge—to whom would be submitted the contentious publication, or the information, or the material and who could come to a decision on what is really a question of law, the interpretation of the statute applied to the contents of the particular document? But if, in the opinion of that official, there was a conviction that the material did not fall within the accepted classes of material and documents that should not be published, at least that official would have the right so to declare and give reasons for his judgment, as long as he did not disclose the facts.

• 1635

Now may I just end up on this basis, that I agree with you that it is ultimately settled in a political process? It has been my experience that this Committee dealing with statutory instruments is now having, I think, a reasonably salutary effect over the long period of time on the kind of statutory instruments which are being enacted. In the course of 10 or 12 years, we will have built up a pretty good jurisprudence, good for Parliament and good for the civil service and the people. I think the same thing would apply with the release of information. If such an official to whom the documents were shown was, during the course of a year or the course of a Parliament, on a number of occasions to certify that material shown to him by the government was material which should have been published, that

[*Interpretation*]

M. Baldwin: J'aimerais maintenant poser quelques questions mais j'ai une observation à faire. Il s'agit de la cause portée devant les tribunaux du Royaume-Uni, concernant la publication du journal intime de Dick Crossman, qui est maintenant décédé. Le procureur général du Royaume-Uni demande une injonction pour empêcher la publication de ce journal.

Une bonne partie de ce document a été publiée dans le journal *The Times*. Selon la presse, ce journal intime nous donne un aperçu extraordinaire des rouages internes du gouvernement, et notamment en ce qui concerne le processus menant à la prise de décisions. Certains anciens membres du gouvernement Wilson s'en trouvent embarrassés tout comme certains fonctionnaires, mais l'intérêt du document tient moins aux révélations qui sont faites qu'à la représentation convaincante d'hommes faillibles en train de prendre presque aveuglément des décisions vitales.

Nous qui cherchons à faciliter l'obtention de renseignements, pensons justement à ce genre de situation. Je ne prétends point que tous les gouvernements fonctionnent à l'aveuglette. Mais de temps à autre, des erreurs seront commises et c'est bien compréhensible. On essaiera de cacher ces erreurs mais j'estime que certaines d'entre elles devraient être rendues publiques.

J'aimerais maintenant vous proposer une autre possibilité, simplement aux fins de discussions. Nous ne sommes pas d'accord sur la compétence du tribunal en ce qui concerne cette question, même si le judiciaire peut prendre des décisions qui obligent le gouvernement à dépenser des millions de dollars dans certains cas. Considérons donc une autre méthode. Que penseriez-vous de la nomination d'un fonctionnaire, sans doute un juge ou un juge à la retraite, à qui serait soumis le document ou le renseignement contentieux et qui serait chargé de décider comment la loi s'appliquerait au document en question? Si ce fonctionnaire estime que le document ne fait pas partie de ceux dont la diffusion devrait être restreinte, il rendra son jugement avec raisons à l'appui, en se gardant bien sûr de divulguer les faits contentieux.

En conclusion, je dois dire que je suis d'accord avec vous quand vous signalez que ce genre de question est réglé à la longue par le processus politique. Je crois constater que ce Comité sur les textes réglementaires commence à exercer une influence bienfaisante sur les règlements qui sont en train d'être adoptés. Dans les 10 ou 12 ans à venir, nous aurons établi une bonne jurisprudence, également valable pour le Parlement, la Fonction publique et la population en général. Je crois qu'il en sera de même en ce qui concerne la diffusion de renseignements. Si le fonctionnaire chargé des questions de documents confidentiels devait comparaître devant le Parlement une fois par an ou par session pour témoigner sur la façon dont le gouvernement observe la loi, l'effet serait des plus salutaires. Et sans que les documents

[*Texte*]

would have a very salutary effect. Without disclosing the material, at least the public would know that, in the opinion of a non-partisan individual, the government was failing to publish material which, in the opinion of this official, should be published. What would you think of an idea of that kind?

Mr. Robertson: Well, I have given some thought to this sort of situation in trying to envisage how Mr. Dunton's suggestion would work out for a Parliamentary Commissioner, or something of this sort. It seems to me that there are real difficulties that emerge.

If one has an official—a Parliamentary Commissioner or whatever he may be—who reviews a particular case to see whether the principles of exclusion ought to cover that or ought not to cover it, then if he makes a report that indicates the reasons for his view—and you did not suggest that—he goes a long way indicating to revealing what is the material at issue. If, on the other hand, he gives an explanation that does not give reasons but simply says more or less "I agree" or "I do not agree", I wonder how long his credibility would stand up?

If he appeared to agree with the government without reasons stated, would there not immediately be criticism of him or suspicion that he was simply toadying to the Government? If he reported against the government without reasons stated, I do not see how the government could defend itself without betraying—perhaps against its own judgment—the information that ought not to be made public. So I see this official as a Parliamentary Commissioner very quickly in an impossible position: impossible if he gives reasons; impossible if he does not give reasons. So that is the kind of difficulty I have with it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robertson, I have been meaning to ask you a question. There is one other point that occurs to me and that is, if the Parliamentary Commissioner reported that, in his judgment, this ought to have been published and the government sticks to its decision that it will not publish, how long will the government be able, in fact, to refuse to publish? Would not an adverse report from the Commissioner make it virtually impossible for the Government—with the brouhaha which would arise in the House of Commons and the press—to continue to withhold the information?

Mr. Robertson: I think this is right.

• 1640

Mr. Baldwin: And equally, would it not be likely that the Government would be less likely to suppress the type of material—or refuse to publish,—to put it in a better sense—refuse to publish or allow access to the type of material which you say is just over the borderline but for which, through a surfeit of security, publication is refused. In other words, the government in my opinion would be less likely to refuse publication in a great many of the doubtful cases and you would get, therefore, a jurisprudence built up which would, I think, answer the problem which you and I both agree exists.

Mr. Robertson: I think this is undoubtedly the case, Mr. Baldwin. I must say, since I think the genius of our system is a very sensitive, political interplay, my preference would be to make haste gradually to try to get agreement on a principle of access with agreed exclusions, with no referee to see how it works for a while. We have not got that principle with agreed exclusions. We could do that as step 1 and then, if one really found that there were difficulties and serious evasion, one could move to step 2.

[*Interprétation*]

en question ne soient divulgués, le public saurait au moins que, de l'avis d'un fonctionnaire impartial, le gouvernement manque à son devoir de publier des renseignements et documents, ce qu'il aurait dû faire en vertu de la loi. Que pensez-vous de cette idée?

M. Robertson: J'ai beaucoup réfléchi à la proposition de M. Dunton sur un commissionnaire parlementaire ou un fonctionnaire analogue. Il me semble qu'il y a plusieurs difficultés à cet égard.

Si ce fonctionnaire étudie un cas particulier pour déterminer si les principes de l'exclusion s'appliquent, dans son rapport il est obligé de révéler en grande partie les renseignements contentieux. Si, par contre, sa décision ne contient aucune raison, pendant combien de temps le public continuera-t-il à se fier à lui?

S'il était d'accord avec la position du gouvernement, on l'accuserait de collusion. Si son opinion était contraire à celle du gouvernement, je ne vois pas comment le gouvernement pourrait défendre sa position sans divulguer les renseignements qu'il tenait à garder secrets. Alors, il me semble que la situation d'un commissionnaire parlementaire devient très très vite intenable, avec ou sans raison à l'appui de ses décisions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robertson, je voulais vous poser une question. Si le commissionnaire parlementaire et le gouvernement étaient d'avis contraire sur la publication d'un document, pendant combien de temps le gouvernement pourrait-il refuser de la publier? Étant donné les réactions que susciterait un rapport défavorable à la Chambre des communes et dans la presse, ne serait-il pas presqu'impossible que le gouvernement continue à refuser les renseignements?

M. Robertson: Je crois que vous avez raison.

M. Baldwin: Mais, précisément pour la même raison, le gouvernement ne serait-il pas plus enclin à publier des documents qui sont peut-être un peu douteux et qui maintenant, par un désir excessif de sécurité, sont désignés comme confidentiels? Autrement dit, à mon avis il serait moins probable que le gouvernement refuse de publier des documents sur beaucoup de cas douteux et on verrait ainsi se développer une jurisprudence qui résoudrait le problème actuel.

M. Robertson: Je pense que vous avez raison, monsieur Baldwin. Je dois dire qu'à mon avis, le génie de notre système c'est qu'il est sensible aux interactions politiques et je préférerais donc me hâter lentement afin d'obtenir un accord sur le principe d'accès, avec des exclusions acceptées, sans arbitre afin de voir comment cela fonctionne pendant un certain temps. Nous n'avons pas encore mis au point ce genre de principe. Ce serait la première étape et si on découvrait des difficultés graves, on pourrait passer à la deuxième étape.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Put step 2 in only to be brought into effect by proclamation. I thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, my comments will be essentially to underline some of the things that Mr. Baldwin has brought forward.

I had another impression, quite frankly, from some of the remarks made by Mr. Sharp, to the effect that the guidelines which are now being produced have in fact been circulated . . .

Mr. Robertson: In connection with the tabling of documents in Parliament.

Mr. Hnatyshyn: Yes.

Mr. Robertson: I was suggesting that this ought to be made generally applicable.

Mr. Hnatyshyn: I see.

Mr. Robertson: Not simply to requests for tabling.

Mr. Hnatyshyn: All right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I can intervene at this point, Mr. Joint Chairman, the fact is that Mr. Reid in his appearance before us has said that these same criteria would be used in connection with the answering of questions. I am surprised that much more was not made about that particular point at the time but this is exactly what he has told us, Mr. Robertson.

Mr. Robertson: I was really thinking, Mr. Chairman, of things like requests from the press for information or requests for assistance. . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): From outside, the Baldwin bill, rather than the dealings within our own walls.

Mr. Robertson: I was generalizing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is what I thought you meant.

Mr. Robertson: Yes, that is what I meant.

Mr. Hnatyshyn: I was under the impression that these were considered to be, at least by the government at this point in time, a starting point of criteria for disclosure of information generally, although I . . .

Mr. Robertson: To Parliament.

Mr. Hnatyshyn: To Parliament, but on the other hand that we are in fact discussing the availability of information to the public and press and so on.

Mr. Robertson: Yes, I think that is what Mr. Baldwin was referring to, if I understood rightly.

Mr. Hnatyshyn: In any event, I was interested in your reference to the parliamentary system of government we have in Canada as opposed to that of the United States and that you have some reservations about the Parliamentary Commissioner. It just occurred to me that it is really not without precedent. We do have that type of official within our structure now, the Auditor General, who is apparently given the authority to look at non-productive expenditures and to report on these things. So it is not a novel proposition as far as having a person in that capacity assessing in another area, I would suggest to you, the efficacy of withholding information that falls outside the suggested guidelines for non disclosure. As I see our role in this Committee, and coming right down to a nut-shell, it is a two-fold purpose; one is to possibly assess these guidelines with the

[*Interpretation*]

M. Baldwin: On pourrait avoir une deuxième étape qui ne serait mise en application que par proclamation. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, je voudrais surtout souligner certains des points soulevés par M. Baldwin.

Franchement, j'avais une imporession tout à fait différente d'après les commentaires de M. Sharp selon lesquels les directives que l'on est en train de rédiger ont été déjà distribuées . . .

M. Robertson: En ce qui a trait à la déposition de documents au Parlement.

M. Hnatyshyn: Oui.

M. Robertson: Je voulais suggérer que ceci devrait s'appliquer de façon générale.

M. Hnatyshyn: Je comprends.

M. Robertson: Et non simplement aux demandes pour la déposition de documents.

M. Hnatyshyn: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Si je peux vous interrompre, monsieur le coprésident, je dois dire que lorsque M. Reid a comparu devant nous, il a dit que l'on se servirait de ces mêmes critères pour les réponses aux questions. Je suis étonné qu'il n'y ait pas eu plus de discussions à ce sujet, mais c'est ce qu'il nous a dit, monsieur Robertson.

M. Robertson: En effet, monsieur le président, je pensais aux demandes de renseignements de la presse ou des demandes d'aide.

Le coprésident (M. McCleave): Qui tomberaient en dehors de la portée du bill Baldwin et qui n'auraient pas trait aus affaires internes.

M. Robertson: Je parlais en termes généraux.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que j'ai cru comprendre.

M. Robertson: Oui, c'est ce que je voulais dire.

M. Hnatyshyn: J'avais l'impression que le gouvernement au moins les considérait comme un point de départ pour la mise au point des critères pour la divulgation de renseignements en général, bien que je . . .

M. Robertson: Au Parlement.

M. Hnatyshyn: Au Parlement, mais par contre nous sommes en train de discuter de la disponibilité de renseignements pour le public, la presse, etc.

M. Robertson: Oui, je pense que ce dont M. Baldwin parlait, si je l'ai bien compris.

M. Hnatyshyn: De toute façon, je m'intéressais à votre commentaire sur les systèmes de gouvernements parlementaires que nous avons au Canada par rapport à celui des États-Unis, et au fait que vous avez certaines réserves quant aux commissaires parlementaires. Je me rappelle que ceci n'est pas sans précédent. Nous avons actuellement dans nos structures, ce genre de fonctionnaire, c'est-à-dire l'Auditeur général, qui apparemment a l'autorité d'examiner les dépenses non productives et de faire rapport à ce sujet. Je vous suggère donc que la proposition n'est pas originale qu'une personne ait l'autorité d'évaluer l'efficacité et de supprimer des renseignements qui tombent en dehors des directives sur la confidentialité. A mon avis, le Comité a essentiellement un double rôle; tout d'abord, d'évaluer ces directives afin de décider des exceptions

[*Texte*]

Chairman whether there were fair and reasonable exceptions to the general principle of disclosure and secondly, to examine and assess a mechanism by which this whole process will operate. The thing that concerns me, and maybe it is because I am an Opposition member and one has a particular point of view in that capacity, is that while we can set forth this set of guidelines, the difficulty comes in the implementation. If we somehow can devise a fair and reasonable system, sort of checks and balances on that process by which, on the one hand, we understand and fully understand the concept of government responsibility, ministerial responsibility, yet on the other hand have some functionary who is available to give quasijudicial if not judicial opinion on whether or not the guidelines are being observed strictly speaking and according to their construction, this will have an effect on the political decisions. I do not see that as being necessarily a bad thing. I think the points that have been made up to this point in time in this hearing that even if you have a situation where you have no reasons to disclose by the commissioner, auditor general, or whatever you want to call him, the fact is that there would not be very many of those rulings that could go by before the credibility of that could go by before the credibility of the government itself would come into question. Seemingly then the government would have a responsibility to justify the position it takes, always understanding that I think my own preference would be to have, as far as possible, full disclosure on that in very few areas, and some of these are set forth in a more concise way, I think, in the Wall Report that you have filed with us. Yet the fact of the matter is that if we agree with the main thrust being in having disclosure and information available to either Parliament or to the public, then the emphasis should possibly be slightly the other way, that it should be incumbent upon the government in one way or another to justify its position for not disclosing. It is in a gray area, but it is a question of which side do we want to take in our recommendation as far as this Committee is concerned.

• 1645

Mr. Robertson: Mr. Chairman, if I could comment, I suppose I find myself in an unusual position in being opposed to more bureaucracy and in favouring the political process, because I think one has to recognize, Mr. Hnatyshyn, that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can all reform, some of us want to become senior public servants.

Mr. Robertson: . . . if one had a commissioner in this role it would not just be one man of high status looking at this the question of judgment in relation to a particular document. What they have found in the United States under the 1974 amendments is that there has been and is now an increasing demand for all sorts of documents. There was an interesting report in *Newsweek* about two or three months ago on this, and we would find the same thing, and you would have to have a commissioner's staff of some dimensions, 30 or 40 or 50 people, who would in fact do the research work, prepare the first report, and so on. These people would be putting their judgment against the judgments of ministers.

I find myself with no difficulty at all about the role of the auditor general when he is dealing with matters of expenditure, matters of fact. I must say that even with the auditor general I find myself in some difficulty just in the

[*Interprétation*]

justes et raisonnables au principes général de divulgation et deuxièmement, d'évaluer et d'étudier des mécanismes pour le fonctionnement du système. Ce qui me préoccupe, peut-être parce que je suis membre de l'Opposition ayant un point de vue spécial, c'est que bien que nous puissions régiger cette série de directives, le problème serait de les mettre en vigueur. Si nous pouvons mettre au point un système juste et raisonnable qui établirait un certain équilibre dans le processus par lequel nous comprenons parfaitement le concept de la responsabilité gouvernementale ou ministérielle, tout en ayant un fonctionnaire qui serait disponible pour donner des opinions judiciaires ou quasijudiciaires, à savoir si l'on respecte les directives ou non, et selon leur construction, ceci aura un effet sur les décisions politiques. Ceci n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Il me semble que jusqu'ici, on a dit que même si on a une situation où le commissaire, ou l'Auditeur général ou quiconque n'a aucune raison de divulguer des renseignements, il reste qu'on aurait très peu de ces décisions avant que l'on ne mette en question la crédibilité du gouvernement même. Il semble donc que le gouvernement aurait la responsabilité de justifier la position qu'il adopte, mais je préférerais personnellement tout révéler si possible sauf dans quelques rares domaines, dont certains figurent dans le rapport Wall que vous nous avez soumis. Néanmoins, si nous sommes d'accord que l'aspect principal serait de divulguer les renseignements soit au Parlement, soit au public, on devrait donc mettre l'accent de façon quelque peu différente, à savoir que le gouvernement devrait avoir la responsabilité de justifier sa position lorsqu'il ne divulgue pas les renseignements. Cette question est très complexe mais il faut choisir la position que l'on veut lorsque notre Comité fera ses recommandations.

M. Robertson: J'aimerais faire un commentaire, monsieur le président. Je suis dans une position inhabituelle car je m'oppose à plus de bureaucratie et je suis en faveur du processus politique, car je pense qu'il faut admettre, monsieur Hnatyshyn, que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons tous vous réformer; certains parmi nous veulent devenir de hauts fonctionnaires.

M. Robertson: . . .si l'on avait un commissaire qui jouait ce rôle, il ne s'agirait pas d'une seule personne importante qui étudierait la question d'évaluation d'un document en particulier. Aux États-Unis, on a découvert depuis l'adoption des amendements de 1974, qu'il y a une demande croissante pour toutes sortes de documents. Un rapport intéressant à ce sujet est paru dans *Newsweek* il y a deux ou trois mois, et le commissaire aurait besoin d'un personnel assez important, entre 30 et 50 personnes, qui feraient les travaux de recherches, prépareraient les premiers rapports, etc. Ces personnes opposeraient leurs jugements à ceux des ministres.

Je peux sans difficulté accepter le rôle de l'Auditeur général lorsqu'il s'occupe des dépenses réelles. Mais même en ce qui concerne l'Auditeur général, j'ai des difficultés à accepter qu'il puisse faire des jugements sur l'efficacité

[*Text*]

area of judgment about whether a program is an effective program or not. It seems to me a large amount of political judgment goes into that. Is the bilingualism program an effective program or is it not? I think this is a highly political question. I just do not like seeing bureaucratic judgments and I do not like seeing legal judgments being imposed in areas where I think what is at issue is political opinion, political judgment. This seems to me to be wrong under our system.

Mr. Hnatyshyn: The fact of the matter is, and I will not prolong this any longer, other people want to question or make comments, but I sense that there seems to be a growing demand and this may compel government to take a close look at some mechanism for adjudication, because with the growth of government at all levels people have a tendency to feel rather a sense of being overwhelmed by government. I think probably one of the reasons we have this Committee constituted for the purpose of looking at that is that there is a realization by the powers that be that this is a concern that is now quite prevalent in our country. People always have talked about government, but they now talk about it in a rather remote sense. They have a sort of inward feeling that there is something going on up there they should know about and they are intelligent enough to understand. Yet a lot of things, as we have discussed and so on, and I think there has been some sort of agreement—a lot of things are kept secret on the basis that it is not in the public interest to disclose it, whereas they are actually facts that should be made available for proper political decision. I make that commentary. I do not expect you to agree or disagree. I hope you do not disagree, but I do not expect you to agree.

Mr. Robertson: I must say I am aware there is a feeling that there ought to be more information from government, and I personally agree with that view. It is really a question of mechanism, I think.

Mr. Hnatyshyn: Yes. Thank you.

• 1650

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know whether the Chairman is allowed to ask questions, really.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Maybe Mr. Bawden wants to ask questions, Senator Forsey, and then you and I will have a chance.

Mr. Bawden: I had one short question, Mr. Chairman, that I would like to ask Mr. Robertson. At the time this was brought to the attention of the Prime Minister, I believe it was in the fall of 1974—what has resulted from that? As a result of this report that has now been before them for some time, what action has the government taken?

Mr. Robertson: The short answer is no action of a final kind. We have had two meetings, I think it is, of Deputy Ministers—not all Deputy Ministers—but a group of Deputy Ministers to look at the report to see what problems and difficulties they saw in it. The main difficulty that emerged was the difficulty of making the criteria applicable to the system of classification. This is a highly technical thing but it really is quite tricky, and we still have not resolved the problem.

At the present time the system of classification is basically simple. It was born of the war and it really is related to international and wartime situations. You have the categories, in descending order of confidentiality, of top

[*Interpretation*]

d'un programme. Il me semble que ceci est en grande partie un jugement politique. Le programme de bilinguisme est-il efficace ou non? A mon avis, cela est une question très politique. Je n'aime pas les jugements de bureaucrates et je n'aime pas que les jugements juridiques soient imposés dans des domaines où les questions sont d'ordre politique. Il me semble que ceci n'est pas juste dans notre système actuel.

M. Hnatyshyn: En effet, et je serai bref car d'autres membres veulent poser des questions ou faire des commentaires; cependant, j'ai l'impression que la demande augmente et que ceci peut obliger le gouvernement à étudier soigneusement des mécanismes d'arbitrage, car étant donné la croissance de tous les niveaux de gouvernement, les gens ont tendance à se sentir opprimés par le gouvernement. Je pense que les raisons probables de l'existence de ce Comité c'est que le gouvernement réalise que c'est une préoccupation d'envergure nationale. Les gens ont toujours parlé du gouvernement, mais maintenant, ils en parlent de façon plus détachée. Ils sentent qu'il se passe quelque chose là-bas dont ils devraient être au courant et qu'ils sont assez intelligents pour comprendre. Malgré cela, beaucoup de choses sont tenues pour la raison que ce n'est pas dans l'intérêt public de les dévoiler alors qu'en fait, ce sont réellement des données qui devraient être disponibles en vue d'une décision politique adéquate. Je fais ce commentaire. Je ne m'attends pas à votre approbation ou votre désapprobation. J'espère que vous n'êtes pas en désaccord avec moi, mais je ne m'attends pas à ce que vous soyez d'accord.

M. Robertson: Je dois dire que je suis conscient de l'opinion selon laquelle il devrait y avoir plus d'information venant du gouvernement et je suis personnellement d'accord avec cela. Je pense que c'est tout simplement une question de rouage.

M. Hnatyshyn: Oui. Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne sais pas si le président peut poser une question.

Le coprésident (M. McCleave): Peut être que M. Bawden peut poser une question, sénateur Forsey; ensuite vous et moi aurons l'occasion de la faire.

M. Bawden: Monsieur le président, j'ai une petite question pour M. Robertson. Lorsque ceci a été présenté au premier ministre, je crois que c'était à l'automne 1974, qu'est-ce qui a été fait? A la suite de ce rapport qu'ils ont depuis quelque temps quelles mesures le gouvernement a-t-il prises?

M. Robertson: La réponse rapide est qu'aucune action décisive n'a été prise. Nous avons eu deux réunions, je pense que c'était avec les sous-ministres—pas tous les sous-ministres, mais un groupe de sous-ministres—afin d'étudier le rapport et de voir quels problèmes et difficultés ils y voyaient. La difficulté majeure qui en est ressortie était de rendre le critère applicable au système de classement. C'est un point très technique mais vraiment délicat et nous n'avons pas encore solutionné le problème.

Présentement, le système de classement est assez simple. Il a été conçu pendant la guerre et est relié aux situations internationales et situations de temps de guerre. Les catégories sont, selon un ordre décroissant, très secret, secret,

[*Texte*]

secret, secret, confidential and restricted. These are basically related to broad concepts of danger to the security of the state. What Mr. Wall is suggesting is that these criteria are not applicable to most of the functions of government, that these marks of classification have been made to apply simply because we have not thought through to anything else, and we do not have anything else.

He suggests that these criteria should be applied, but we are finding great difficulty in figuring out how really to make it work. For instance, you will see when you examine the criteria there that he was qualifying the kinds of internal memoranda and reports that would be excluded. The application of that is going to be very difficult.

He also suggests that the reason for exclusion should in all cases be indicated along with the mark of classification. This becomes difficult. We have had to consider whether we should have something like the U.S. system in which they restrict the number of people who can impose marks of classification. We think that would not work. So really at the present time we are wrestling with the classification problem. We have not got through to any firm recommendation on it, but the Prime Minister hoped that from this Committee there would come some recommendations that might be helpful.

Mr. Bawden: So as the matter stands at the moment, the next step is likely to come from this Committee, and the initiatives from goverment will be awaiting the advice of this Committee.

Mr. Robertson: We are going to continue to wrestle with this classification business. As a matter of fact, I have a memorandum on my desk at the present time on precisely that. If we wrestle our way through that, we might be in a position to make some recommendations, but if there is something from this Committee, that would be helpful too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey.

• 1655

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I really want to ask Mr. Robertson about a point he made very early on. He said that one had to consider these questions in the light of our kind of system of government, parliamentary government, and he mentioned that this system existed also in the United Kingdom, Australia, and New Zealand, I think he said. He then said something about the situation in the United Kingdom, and he did not say anything about Australia and New Zealand. I suppose it is a rather large order to ask him about that, but I wondered if we could have some indication of the line they take there, as far as he knows about it. Aslo, he did not say anything really about Sweden. Sweden after all has a form of parliamentary government. Are the differences between our form of parliamentary government and the Swedish one decisive in this matter?

Mr. Robertson: On your first question, Mr. Chairman, I have to confess that I do not really know enough about the Australian and New Zealand situation to be able to comment on it. As far as the British situation is concerned, I have gone into that. I had a discussion in London with the Secretary of the Franks Commission when I was there two years ago. I have also talked with the Secretary of the British Cabinet and the head of the British public service so I am fairly familiar with it. But as far as the Australian and New Zealand position is concerned, I really do not

[*Interprétation*]

confidentiel et restreint. Celles-ci étant reliées à des concepts assez généraux de danger pour la sécurité de l'État. La suggestion de Wall est que ces critères ne sont pas applicables à la plupart des fonctions du gouvernement, qu'elles ont été à côté du gouvernement, que ce classement a été utilisé simplement parce qu'on n'a pas pris la peine de penser à autre chose et c'est tout ce que nous avons.

Il suggère que ces critères soient appliqués, mais nous éprouvons beaucoup de difficultés à le faire. Par exemple, vous verrez, en étudiant ces critères, que ce qu'il qualifierait d'interne désignait la sorte de notes de service et de rapports qui seraient exclus présentement. La mise en application va être très difficile.

Il suggère aussi que l'on indique les raisons des exclusions pour chaque cas en identifiant le classement. Ceci présente des difficultés. Nous avons envisagé un système semblable aux États-Unis où on limite le nombre de personnes habilitées à donner une cote aux documents. Nous ne pensons pas que ce serait efficace. Alors, présentement, ce que nous faisons vraiment, c'est que nous nous débattons avec le problème du classement. Nous ne sommes pas rendus au point de formuler des recommandations précises, mais le premier ministre espère que ce Comité pourra formuler certaines recommandations qui pourront être utiles.

M. Bawden: Dans la conjoncture actuelle, il est semblable que la prochaine initiative viendra de ce Comité et les mesures gouvernementales attendront l'avis du Comité.

M. Robertson: Nous allons attaquer ce problème de classement. J'ai précisément sur mon bureau un mémoire qui traite de cela. Si nous passons à travers cela, nous serons en position de formuler des recommandations mais si ce Comité présentait quelque chose, ce serait utile aussi.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, je veux poser à M. Robertson une question à propos de quelque chose qu'il a amené au tout début. Il a dit que l'on devait étudier ces questions à la lumière de notre genre de notre système gouvernemental, un gouvernement parlementaire, et il a mentionné que ce genre de système existait aussi au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, je pense que cest ce qu'il a dit. Il a ensuite mentionné quelque chose à propos de la situation au Royaume-Uni et il nα rien dit de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Je conçois que c'est une question d'envergure, mais je me demande s'il pourrait nous renseigner sur le genre de directives qu'ils ont là-bas. Aussi, il n'a vraiment rien dit à propos de la Suède. Après tout, la Suède a une forme de gouvernement parlementaire. En ce qui concerne cette question, est-ce qu'il y a des différences vraiment importantes entre notre forme de gouvernement parlementaire et celle de la Suède?

M. Robertson: Quant à votre première question, monsieur le président, je dois admettre que je ne suis pas suffisamment renseigné quant à la situation en Australie et en Nouvelle-Zélande, pour pouvoir faire quelque commentaire que ce soit. En ce qui a trait à la situation au Royaume-Uni, je l'ai étudiée. A Londres, j'ai eu des discussions avec le secrétaire de la Commission Franks il y a deux ans lorsque j'y étais. J'ai aussi discuté avec le secrétaire du cabinet britannique ainsi que le chef des services publics britanniques, alors je suis très au courant de ce

[*Text*]

know. I suspect that their situation is not very different from ours.

I may say that in the last while, since the last change of government, the Australian government have been asking us for advice on a number of things that they are examining. I have a bit of feeling that we are a nudge ahead of them in examining these problems, not because of any extra virtue but because the problems have just caught up to us a shade faster. I suspect the same may be so with regard to New Zealand.

As far as the Swedish situation is concerned, again, I have not made any examination on the ground. I have read a fair bit about it. I understand that their parliamentary process is very, very different from ours. They would consider the kind of thing our government goes through in the Question Period every day as being something akin to civil war and a massacre. Nothing of this kind happens in Sweden. It is a very seemly and restrained and and decorous sort of thing in which government is not subjected to the kind of thing it is subjected to in our system.

The other thing that I understand to be quite different is that a lot of the actual administration is put into the hands of what we would regard almost as Crown corporations. They make a distinction between the ministries—I think I am right in this, Gordon—which deal with policy matters—and these are under the ministers—and administration, which is handled as I say, more or less in Crown corporations situations, and things, as I understand it, that remain within an entity or are within their Corwn corporation things, are not open to access.

Dr. Gordon Smith (Director, Machinery of Government, Privy Council Office): Within the ministry are not open to access.

Mr. Robertson: Within the ministry are not open to access; within the administration they are.

Dr. Smith: Which is where the policy takes place.

Mr. Robertson: Yes. So that they do have these differences that turn the thing upside down, I think, when one gets to examine the whole thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have heard rumours also that they do a lot more business on the telephone than they might otherwise if they did not have to put all the documents on the table.

Mr. Robertson: They also have the curious provision in their law under which memoranda or notes—I have forgotten the precise wording in the English text—which are produced solely for the development of a policy or program, are not considered to be official documents.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Ah, yes; that is exactly what I suspected all along.

Dr. Smith, you have been very patient, standing by, uttering a few words of good counsel to Mr. Robertson from time to time, but I think the time has come. Would you like to comment on what you have heard this afternoon and what you think we should have heard this afternoon?

[*Interpretation*]

côté-là. Mais en ce qui concerne l'Australie et la Nouvelle-Zélande, je ne sais pas vraiment. Je pense que leur situation n'est pas tellement différente de la nôtre.

Je dois dire que récemment depuis le dernier changement de gouvernement, le gouvernement australien nous a demandé des conseils sur plusieurs points. Je pense que nous sommes un petit peu plus avancés qu'eux dans l'étude de ces problèmes, sans aucun mérite pour nous, mais simplement parce que nous les avons connus un peu plus tôt. Je pense que la même chose s'applique à la Nouvelle-Zélande.

Quant à ce qui se passe en Suède encore une fois, je n'y suis pas allé pour étudier leur situation. J'ai lu beaucoup sur le sujet. Je crois comprendre que leur système parlementaire est très différent du nôtre. Ils considéreraient que les choses qui sont débattues quotidiennement à la période des questions orales seraient des choses pouvant causer une guerre civile ou un massacre. Rien de cela ne se passe en Suède. C'est quelque chose de tout à fait convenable et d'approprié aux circonstances où le gouvernement n'est pas soumis aux mêmes pressions comme il peut l'être dans notre système.

Autre différence, le fait qu'une grande partie de l'administration d'ailleurs est entre les mains de ce que nous considérons plutôt comme des sociétés de la Couronne. Ils font une distinction entre les ministères—je pense que c'est cela, Gordon—qui s'occupent de choses politiques, et sont dirigés par les ministres, et l'administration qui est laissée aux mains plus ou moins des corporations de la Couronne. Et les choses qui font partie de l'entité de la corporation ne sont pas accessibles au public.

M. Gordon Smith (directeur, rouages gouvernementaux, Conseil privé): Ne sont pas accessibles à l'intérieur des ministères.

M. Robertson: A l'intérieur des ministères, ils ne sont pas accessibles; au niveau de l'administration, ils le sont.

M. Smith: C'est là où les politiques sont formulées.

M. Robertson: Oui. Alors, il y a de ces différences qui renversent un peu les choses, je pense, lorsqu'on examine tout l'ensemble.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai ouï-dire qu'ils faisaient beaucoup de choses par téléphone qu'ils ne feraient peut-être pas s'ils n'avaient pas à déposer les documents.

M. Robertson: Il y a aussi cette stipulation assez curieuse dans leur loi qui dit que les mémoires ou notes de service, je ne me souviens plus des mots utilisés dans le texte anglais, écrits en vue de l'élaboration d'une politique ou d'un programme, ne sont pas réputés être des documents officiels.

Le coprésident (M. McCleave): Ah oui, c'est exactement ce que je croyais tout le temps.

Monsieur Smith, vous avez été très patient d'attendre, murmurant quelques conseils à M. Robertson de temps en temps, mais je pense que le moment est venu pour vous de faire quelques commentaires sur ce que vous avez cet après-midi et ce que vous pensez que nous aurions dû entendre cet après-midi.

[*Texte*]

Dr. Smith: Thank you very much, Mr. Chairman.

I do not really think there is a great deal that I can add, except perhaps to underline the point that I think our system is very much dependent on public servants providing the best advice they can in the most open way than can, to ministers; and then ultimately for ministers to take decisions and for ministers to be held accountable for those decisions immediately in the House and later on during elections. It seems to me that it would be very damaging if we had a process which exposed the inner workings of policy making to public view. I think the result would be to not only politicize the public service, but to put a public servant in a position where he would not really be able to answer for the kind of rights advice which he was giving. Moreover, obviously, as you know, public servants in Canada are appointed through the merit system, whereas in the United States at the senior level, as Mr. Robertson has mentioned, they are political appointments. It seems to me we would be taking a long step in that direction, and I have my doubts as to whether that would be in the long-term interests of Canada.

• 1700

It seems to me, in terms of providing more information to the public, an objective which the Wall Report underlined and I think most people feel is an important one, certainly an area where more can be done, the real necessity is not one of providing more access to inner workings of government, memoranda, files, and that sort of thing. I doubt, really, whether that would be very effective. I have a feeling that that would just simply add tremendously to the amount of paper that was available, and it has the other dangers which I have mentioned. I think the real need, and the place where real improvement is possible, and indeed where steps are now being taken which I hope will be successful, is in terms of creating information which will help to ensure that there is an informed public. In short, the question to my mind is not really basically one of greater access to the internal workings, particularly when we are dealing with recommendations on policy, it is more one of having a greater amount of information made available by the government to the public, as Mr. Robertson has said, both on the basic facts which underlie the government's consideration of a policy issue and once the decision has been taken on the nature of that decision and the reasons for that decision.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Dr. Smith. That provokes another round. Mr. Brewin, Mr. Hnatyshyn, Mr. Baldwin and the Co-Chairman.

Mr. Brewin: I think I would be prepared to waive my questions now. A lot of interesting points have been raised, and I do have a little argument with Mr. Robertson about the judicial end of it. It seems to me that if you could confine the grief of judicial interference, I should think most judges would not want to deal with the political segment. The fact that you have a judge with a degree of independence of the government available to prevent abuse of secretiveness seems to me would be a powerful and in my judgment perhaps a much needed weapon. If you leave it all in political hands, particularly when one branch of the political spectrum is by the very nature of things much better informed than the critical element of the government, it seems to me you have a bit of an uneven battle there and that even though this judicial process

[*Interprétation*]

M. Smith: Merci beaucoup monsieur le président.

Je ne pense pas pouvoir ajouter grand-chose, excepté de souligner le point que notre système dépend beaucoup des fonctionnaires, je pense, afin d'offrir au ministre les meilleurs conseils qu'ils peuvent de la façon la plus ouverte possible; et que finalement les ministres prennent des décisions et qu'ils soient responsables de ces décisions tout d'abord à la Chambre et plus tard, lors des élections. Ce serait, il me semble, s'exposer à bien des dangers que d'avoir un processus selon lequel les rouages internes de l'élaboration des politiques seraient rendus publics. Je pense que le résultat serait non seulement de politiser des services publics, mais de mettre le fonctionnaire dans une situation où il ne pourrait plus vraiment répondre pour les bons conseils qu'il donnait. De plus, comme vous le savez, les fonctionnaires au Canada sont nommés selon un système de mérite, alors qu'aux États-Unis, les hauts fonctionnaires, comme M. Robertson l'a mentionné, font l'objet d'une nomination politique. Il me semble que nous nous avancerions beaucoup de ce côté et je doute que ce soit, à long terme, dans le meilleur intérêt du pays.

Il me semble qu'en termes de rajouter plus de renseignements au public est un objectif souligné dans le rapport Wall, et je pense que beaucoup seront d'accord que c'est un domaine important où l'on peut faire beaucoup que la vraie nécessité n'est pas d'offrir une accessibilité aux rouages internes du gouvernement tels les mémoires, les dossiers et ce genre de choses. J'ai des doutes sur l'efficacité d'une telle solution. Je pense que ceci augmenterait de façon énorme le momtant de documents disponibles et cela comporte les autres dangers que j'ai mentionnés. Je pense que les besoins réels, où il y a vraiment des améliorations possibles et où des mesures ont été entreprises qui je l'espère apporteront des résultats, c'est en termes de la création d'une information qui va aider à assurer qu'il y ait un public informé. En bref, selon moi la question n'est pas d'abord un plus grand accès aux rouages internes, plus spécialement si on parle des recommandations vis-à-vis une politique, il s'agit plutôt d'avoir un plus grand volume d'informations mises à la disponibilité du public par le gouvernement, comme l'a mentionné M. Robertson, sur les raisons qui ont amené le gouvernement à considérer une telle politique vis-à-vis d'un problème et une fois qu'une décision a été prise sur la nature de cette décision, et sur les raisons qui ont amené cette décision.

Le coprésident (M. McCleave): Merci monsieur Smith. Ceci amène de nouvelles questions. M. Brewin, M. Hnatyshyyn, M. Baldwin et le coprésident.

M. Brewin: Je pense que je serais prêt à laisser tomber mes questions maintenant. Beaucoup de points intéressants ont été soulevés et j'ai une petite discussion avec M. Robertson concernant les résultats judiciaires. Il me semble que si vous pouviez limiter les griefs d'interférence judiciaire, je pense que la plupart des juges ne voudraient pas toucher à l'aspect politique. Le fait que vous ayez un juge disponible ayant un certain degré de dépendance vis-à-vis du gouvernement afin de prévenir les abus (!!)semble être selon moi un outil puissant et nécessaire. Si le tout est entre les mains des politiciens, spécialement lorsqu'un côté est de par la nature des choses beaucoup plus informé que l'élément de l'opposition, il me semble que vous avez là une bataille un peu inégale et que même si ce procès devrait être utilisé avec ménagement et avec les

[*Text*]

should be used sparingly and with proper judicial restraint—if you could imagine such a thing—if those things were done I think it might get to the root of some of our problems as well as any other way of doing it.

Mr. Robertson: I suppose one of the problems, Mr. Brewin, if I may comment, would be how to be sure that it would be used with restraint. I take it what we are contemplating is a situation in which there would be principles that would be applicable not simply to requests by Parliament for information, but to requests by the press or by the public for information. In such circumstances I do not know how one could have any confidence that it would be used with restraint because it would always be open to whoever might wish to make a demand to and to receive a negative response to make use of that course.

• 1705

Mr. Brewin: I had a lot to do with judges myself and I tend to the view that they would show a great deal of discretion in a matter of this sort so I do not think they relish being involved in political decisions. I know some of them have been on various commissions accused of being involved in that way but I think they would be a possible check and an inhibiting factor to abuse of the necessary exceptions to the guidelines rather than the reverse. From my experience, I think I would have a fair confidence that the judges would not be trying to inject themselves into the . . .

Mr. Robertson: I was not meaning the judges injecting themselves, Mr. Brewin, but that the individual who requested the information, if I understood rightly, would have a right to go to the court.

Mr. Brewin: That is not always an easy process. If he goes without any reasons, he may have to pay something for it, for one thing. In other words, I am not thinking of the ordinary, everyday procedure; what I am thinking of is a final check. I think courts over the course of years would be very useful in respect to matters like that, preventing abuses. Perhaps you could confine the language to something that suggested that they would ask to decide whether politically it was wise or unwise. They would only be asked to say has this exception, which is set out, been disregarded in the particular case.

However, I do not think we will reach the end of that line of argument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Brewin. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I do not want to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Joint Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The only point I would like to make in conclusion, Mr. Joint Chairman, is that after we have read this report of Mr. Wall—which is a voluminous document, and I might say I think even more voluminous in French than it is in English; I happen to have the French version in front of me—we may well want to ask Mr. Robertson some further questions, and I wonder if it would be possible for him in such circumstances to come back and answer questions that might occur to us. Does this meet with the judgment of the Committee or am I being too curious, too fussy, too pernickety or what? I do not know. It had occurred to me the question might arise.

[*Interpretation*]

restrictions judiciaires adéquates si vous pouviez imaginer une telle chose je pense que l'on irait à la racine de certains de nos problèmes tout aussi bien qu'aucune autre façon de le faire.

M. Robertson: Je suppose que l'un des problèmes, monsieur Brewin, (!) serait de s'assurer que ceci serait utilisé avec modération. Si je comprends bien, nous envisageons une situation où il y aurait des principes qui seraient applicables non seulement à la demande du Parlement dans un but d'information, mais à la demande de la presse ou du public pour des fins d'information. Dans une telle conjoncture, je ne vois pas comment on pourrait être assuré que ce serait utilisé avec discernement parce que ce serait toujours ouvert à quiconque désirerait faire une demande et qui recevrait une réponse négative pourrait ensuite faire l'utilisation de cette clause.

M. Brewin: J'ai eu beaucoup affaire à des juges; j'ai l'impression qu'ils font preuve de beaucoup d'indépendance dans les affaires de ce genre et je ne pense pas qu'ils apprécient beaucoup d'être impliqués dans les décisions politiques. Je sais que certains d'entre eux ont siégé à diverses commissions qu'ils ont été accusés d'esprit partisan et je pense qu'ils pourraient constituer une sauvegarde contre les abus auxquels pourraient donner lieu ces exceptions nécessaires à ces directives plutôt que l'inverse. D'après mon expérience, je suis convaincu que les juges ne chercheront pas à interférer dans le . . .

M. Robertson: Ce n'est pas cela que je voulais dire, monsieur Brewin, mais que l'individu ayant demandé cette information aurait le droit de s'adresser à un tribunal.

M. Brewin: Ce n'est pas toujours facile. S'il saisit le tribunal sans raison, il peut avoir à payer les frais de justice, pour commencer. Autrement dit, ce à quoi je pense, ce n'est pas la procédure ordinaire et quotidienne mais plutôt à une sorte de sauvegarde de dernier ressort. Je pense que les tribunaux pourraient rendre des services très utiles dans les années à venir en prévenant les abus. On leur a seulement demandé de statuer que l'on ne tienne pas compte de ces exceptions dans ce cas particulier.

Cependant, je ne pense pas que l'on réussisse jamais à s'entendre là-dessus.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Brewin. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je ne veux pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): La seule chose que je veuille dire, en conclusion, est que nous avons lu ce rapport de M. Wall, qui est un document très volumineux encore plus volumineux en français qu'en anglais car il se trouve que j'ai la version française sous les yeux. Il se peut très bien que nous voulions poser d'autres questions à M. Robertson et j'aimerais savoir s'il lui serait possible de revenir et répondre à d'autres questions. Cela correspond-il au choix du comité ou bien suis-je trop pointilleux et trop tatillon? Je ne sais pas.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you were asking for my ruling, I would say not at all, sir.

Dr. Smith, I always have a little shudder running up and down my spine when I hear words such as "the government program has never been explained sufficiently or is never understood". I can think of other people in history who have made the same remark. But, of course, they are not of the same calibre as yourself.

Thank you very much and this question continues very, very open. The steering committee, I think, will probably have one meeting with Mr. Baldwin to complete his assessment on his particular bill. Before we break off for the summer, the Steering Committee will have to consider how we can go ahead with it in the fall. Is this agreeable?

In the menatime, as the other Joint Chairman has introduced you gentlemen, Mr. Robertson and Dr. Smith, a thousand thanks for being here and helping us very, very much along the road that we have to follow.

Mr. Robertson: Thank you, Mr. Chairman. It was a pleasure.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Si vous me demandez mon avis, je ne pense pas, monsieur.

M. Smith j'ai toujours un petit frisson quand je lis des choses telles que: «Le programme du gouvernement n'a jamais été expliqué suffisamment ou n'a jamais été compris». Il y a beaucoup d'autres gens dans notre histoire qui ont fait des déclarations de l'ordre de la même veine, bien entendu ils n'avaient pas votre envergure.

Je vous remercie et cette question est loin d'être tranchée. Le Comité directeur, je pense, se réunira probablement une fois en présentant M. Baldwin pour qu'il donne son évaluation de ce projet de loi particulier. Avant l'intercession de l'été, le comité directeur devra décider comment nous allons poursuivre ce travail à l'automne. Cela vous convient-il?

Entre temps, comme c'est l'autre coprésident qui vous a présenté, MM. Robinson et Smith, c'est moi qui tiens à vous remercier maintenant d'être venu et de nous avoir apporté votre aide dans ce domaine.

M. Robertson: Je vous remercie, monsieur le président. C'était un plaisir.

APPENDIX RSI-13

THE PROVISION OF GOVERNMENT INFORMATION

D. F. WALL

PRIVY COUNCIL OFFICE

APRIL, 1974

THE PROVISION OF GOVERNMENT INFORMATION

Contents

I. Purpose .....

II. Method .....

III. The Government's Commitment .....

IV. Interim Steps .....

V. Major Failings of the Present System .....

1. Failure to Explain Government Actions and Initiatives .....
2. Lack of Public Opportunity to Influence the Formulation of Policies and Programmes .....
3. Means of Public Response .....
4. Inadequacies in the Form and Direction of Government Information .....
5. Lack of Regular Access to Informed Officials ....
6. Colouration and Credibility .....
7. Information Canada .....
8. The Quality and Influence of Government Information Officers .....
9. "Leaks" of Government Information .....
10. What Does "Security" Mean? .....
11. The Basic Flaw .....

VI. Are These Criticisms Valid? .....

VII. Conclusions .....

VIII. A Desirable Approach .....

1. The Basic Principle .....
2. The Criteria for Exclusion .....
3. The Criteria as a Guide to Classification .....
4. How Long? .....
5. The Primary Source - the Cabinet .....
6. Availability .....
7. Public Influence on Public Policy .....
8. Means of Response and Guidance .....
9. Accessibility to Public Officials .....
10. Information Services and Information Canada ...
11. Security, "Leaks" and the Law .....

IX. A Few Final Thoughts .....

The Provision of Government Information

I. Purpose

In mid-October 1973, the Secretary to the Cabinet requested that I examine the existing means of providing information to Parliament and the public, with a view to recommending means by which the process might be improved in order to achieve a better public understanding of government initiatives and actions.

II. Method

After consultation with the Minister responsible for Information Canada, the Honourable John Munro, and with the Director-General and senior officials of Information Canada, I re-examined the relevant portions of the "Glassco Report" on government information (1962), the report of the Task Force on Information ("To Know and be Known", 1969), the much-admired "Franks Report" on the application (and misapplication) of the British Official Secrets Act, and the work done in the Privy Council Office and elsewhere in the preparation of Cabinet Directive No. 45 (Notices of Motion for the Production of Papers, February 1973) and Cabinet Directive No. 46 (Transfer of Public Records to the Public Archives and Access to Public Records held by the Public Archives and by Departments, June 1973). I then consulted briefly with most Deputy Ministers and Heads of Agencies, and with numerous interested government officials, to obtain their views as to how the process might be improved. These discussions led to the tentative conclusion that there was room for much improvement in a variety of areas. What was lacking, however, was a clear and current assessment of the adequacy or otherwise of the process as perceived by users and transmitters of government information and the public whom they served. After a good deal of background reading of relevant published material, much of it concerning the handling of government information in other countries, and of related Cabinet and other government records, I initiated a series of personal interviews with Members of Parliament, Senators, journalists and members of the academic community, seeking their frank and critical views as to what was wrong with the present system and how it might be improved. These views and opinions, melded with those of departmental officials, form the basis for my conclusions and proposals.

Broadly speaking, the emphasis in this study is upon the provision of government information to those citizens who want and need it, and the means by which it might satisfactorily be provided. However, I will also deal at some length with two major aspects of the protection of government information -- protection from those here or abroad who would use it to the national disadvantage, and also its protection on behalf of those who would be unjustifiably harmed by its untimely or ill-considered release, or by its abuse. As is so often the case in a democracy, processes evolve and progress is made by consistently attempting to strike an acceptable balance between or among two or more apparently incompatible concepts or sets of interest. I trust that this paper will enable further steps to be taken in the direction of seeking a finer balance.

As a starting point, and as a general frame of reference within which the problem of confidentiality in government might realistically be deliberated, I would propose the following statement made by the Secretary to the Cabinet in a paper which he presented to the Royal Society of Canada in St. John's, Newfoundland, in June of 1972, entitled "Official Responsibility, Private Conscience and Public Information":

> "We must examine /confidentiality and secrecy in government/ to ensure that they meet, as far as it is possible to do, 'the community's ideas of what is just' and the community's ideas of what is right practice within a democratic system... If the argument is right--as I am deeply convinced it is--that there must be areas of privacy--or secrecy--in government, we must do two things. One is to ensure that those areas are, in practice, kept to the minimum that is really necessary for national security and good government. This will involve some change both in our laws and also in our practice. It is possible that our law should in some cases distinguish, as it does not now do, between kinds of classified information and also between the position of the official who reveals such information and that of the newspaper or private citizen who publishes it. It is probable that our concepts and our practice should develop more strongly than they have the distinction between factual information on the one hand and the views, advice and recommendations of officials or ministers on the other. The facts that are relevant to a policy determination should, to the greatest degree possible be made public. Advice and recommendations leading to decisions should not. A clearer distinction in this respect might do much to establish the kinds of thing, as distinct from the subject areas, in respect of which confidentiality is legitimate and proper for the normal processes of government. The second thing we must do is equally important. It is to establish acceptance that the resulting situation is reasonable and is necessary for effective government in a free society."

III. The Government's Commitment

The first recommendation of the Task Force on Information, in its report to the Government on August 29, 1969, was that

> "The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programmes and policies be publicly declared and stand as the foundation for the development of new government policies in this field ..."

This recommendation, together with fourteen others made by the Task Force, was accepted in principle by the Government, as confirmed by the Prime Minister in the House of Commons on February 10, 1970 (Hansard, p. 3405).

IV. Interim Steps

In the interim, a number of steps have been taken to meet this commitment:

(a) Information Canada was established in early 1970;

(b) Cabinet Directive No. 45 - "Notices of Motion for the Production of Papers" was issued to departments and agencies

> "to enable Members of Parliament to secure factual information about the operations of government to carry out their parliamentary duties and to make public as much factual information as possible consistent with effective administration, the protection of the security of the state, rights to privacy and other such matters...."

(The Directive was tabled in the House of Commons, briefly debated, and referred on March 15, 1973, to the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, where it is currently under study.)

(c) Cabinet Directive No. 46 - "Transfer of Public Records to the Public Archives and Access to Public Records held by the Public Archives and by Departments" was issued to all departments and agencies in June 1973

> "to implement the policy of making available to the public as large a portion of the Public Records of the Canadian Government as might be consistent with the national interest".

(This policy had in fact been in effect since May of 1969, establishing the so-called "30-year rule", and was in part the basis on which a decision was taken, and announced by the Prime Minister on April 28, 1972,

> "that the Minutes of Cabinet and the Cabinet War Committee for the period from the start of 1942 to the end of the Second World War have been turned over to the Dominion Archivist to be made available for public examination".)

(d) The Standing Senate Committee on National Finance has completed a detailed study of Information Canada "to see how it operates and functions and to see how successful it is in achieving the directives put to it by Parliament". The Committee's report is expected shortly.

(e) Departments and agencies have been asked to take cognizance of the need for memoranda to Cabinet to include a plan for communication to the public of the policy being proposed, in sufficient detail that its suitability may be assessed.

V. Major Failings of the Present System

Despite the improvements in the provision of government information inherent in or anticipated by the actions listed above, I found a surprising commonality of view among the sixty-odd non-governmental people and the 100-odd public servants whom I consulted, indicating a number of areas of serious inadequacy. I have attempted to draw these many views together under the following general headings. Suggested means of dealing with these inadequacies are set out in Sections VII and VIII.

1. Failure to Explain Government Actions and Initiatives

Almost without exception, the persons interviewed considered that government did not do an adequate job of explaining its policies and programmes to Parliament and the public, either during their formulation or after governmental decision. In general, attempts to explain the complexities of large and important issues such as inflation, unemployment, the cost of living, the energy crisis, welfare and assistance programmes, and particularly the interrelationships between and among these issues, had not been successful. Apart from this alleged failure to explain the problems facing the country and its citizens, there was equal concern at the apparent failure to delineate clearly the rationale underlying the policies and programmes initiated to deal with the problems, and how that rationale fitted into the larger context of the government's major policy thrusts.

In more specific terms, it was pointed out that opportunities to explain and clarify (and get credit for) government initiatives were often lost because of a propensity of some Ministers and their offices to seek maximum publicity for themselves and their programmes, often to the exclusion of other programmes. A related concern, particularly among government back-benchers, was that this kind of inter-Ministerial rivalry and the lack of a coordinated approach often resulted in provincial governments receiving most of the publicity and credit for projects initiated and largely funded by the federal government. (It should

be noted that some action has recently been taken to achieve better co-ordination.) In general, government back-benchers felt that they could be vastly more useful, both as elected representatives and as supporters of the government, if they were more fully informed as to the problems and issues facing the government and as to the government's intentions in meeting those problems and issues.

2. Lack of Public Opportunity to Influence the Formulation of Policies and Programmes

Accepting the difficulty of clearly defining such concepts as "participatory democracy", there was nevertheless substantial common complaint among those interviewed that government did not provide either adequate information or opportunity to permit the public, whether individually or through Parliament, to influence the formulation of government policies or programmes which directly or indirectly affected them as voting and taxpaying citizens. A related concern often expressed was the extent to which special interest groups, most often but not always of a financial or commercial nature, appeared to be granted considerably more extensive access both to information and to senior government personnel than did concerned individuals, journalists, or members of Parliament, on the government benches as well as those of the Opposition.

In recent years, successive governments have made increasing use of White (and Green, and Orange) Papers, with a view to enabling the public better to understand the problems involved in formulating policies in relation to major federal functions such as national defence, external relations, energy, social welfare and so on. Their function has been essentially to inform, to provide a basis for public debate, and to provide the opportunity for public response and "feedback", in the light of which government decisions might be taken in accordance with public wishes. While most of those interviewed considered that such Papers were useful and that more of them should be issued, they also felt that there was inherent in many of them such a degree of prior government commitment to a particular means of dealing with the problem that there was little room left for modification based upon public response. Such papers tended to be rather formal and formidable "one-shot operations" to which people did not readily respond, and as such were not an adequate substitute for a more continuous flow of information, even if the primary effect of such a flow were only to explain more clearly the difficulties and complexities involved in arriving at policy decisions, and to permit the public at least a sense of shared responsibility in dealing with them.

3. Means of Public Response

In attempting to analyze this apparent gulf between government and the public, most observers considered a central cause to be a lack of adequate means by which people could make known their responses to, and concerns about, government initiatives, not only through a desire (and an aroused expectation) to "participate" in government, but far more often simply to know "what the hell do I do about this?" Complaints ranged from the failure of field officers to respond to, or to inform their departments of, local attitudes and concerns, to the lack of a central telephone answering service in the House of Commons by which at least a sense of contact could be established when members were away from their offices. Several Members of Parliament quoted constituents saying things like:

> "The bloody government provides Zenith telephone services to help us pay our taxes, but I have to take a bus seventy-five miles to straighten out my unemployment insurance, and when I get there the guy's out playing golf!"

or, "Mais, M'sieu Deputé, il m'a dit, cet officiel là', que si je ferais une erreur dans cette application pour la GIS, j'irais en prison!"

or, "I go to see the Health and Welfare guy because every basement in our neighbourhood has rats, and when I finally get to see him he just says, 'Rats are provincial'."

A major concern centred around the difficulty of contacting federal regional offices by telephone, particularly but not exclusively in the larger urban centres. For example, a survey conducted in 1971 indicated that there were 389 telephone numbers for federal government offices in the Greater Vancouver area, most of them, but not all, listed under "G" for Government of Canada. In the Quebec City region, 639 of the 672 federal telephone listings did not identify the department concerned. While there may have been some improvement since then, practically all of the Members interviewed urged the establishment of central switchboard facilities which could assist citizens in contacting the federal offices or officials who could provide information or guidance as to the problem at hand.

The majority felt that these basic requirements for information, advice and guidance could and should be met by federal employees in the regions and by regional employees of Information Canada, in cooperation with local and provincial government representatives including M.P.s, M.L.A.s, and municipal officials, and also with community organizations such as information centres, libraries, union halls, service organizations, churches, radio and television stations, and local newspapers. This kind of cooperation is necessary for

a number of reasons, important among which is the fact that to a great many citizens "government is government" - they are either unable or unprepared to draw the necessary distinctions among the various levels of government and their areas of sole or shared jurisdiction. It seemed to many that this was an area in which federal leadership in stimulating the necessary "interconnections" was most desirable.

Almost without exception, those observers who were knowledgeable of federal regional operations stated that federal representatives in the field were seldom integrated within their communities, either professionally or socially, and that they often seemed unaware of their obligation to represent the federal level of government as a whole, and not simply their department or directorate. They were not expected to be repositories of complete knowledge or unfailing wisdom about the whole federal structure; but they were expected to be reasonably positive in their sensitivity and responsiveness to local concerns about government, and to assist their communities in assessing the effects and effectiveness of federal functions and programmes in the area - "on the streets" as well as in their offices. It was recognized that by no means all the fault lay with regional employees, as their hands were often tied by restrictive regulations imposed by seniors in Ottawa. "Service, like charity, begins at home", said one senior official, "but we seem to have lost sight of our basic duty, to serve the public".

4. Inadequacies in the Form and Direction of Government Information

When asked what he considered the most serious failing in the provision of government information, a crusty senior editor replied, "You guys just don't know how to target your shots!" He went on, in language considerably more colourful, to criticize the government's tendency to provide far too great a volume of data, without selectivity, summary or synthesis, and often in a form either unattractive or unintelligible to those who desired it. This criticism was made again and again by Members of Parliament, Senators and journalists who simply did not have the time to winnow through mounds of largely unsolicited and ill-directed copies of ministerial speeches, press releases and other announcements of government action or intention which daily landed on their desks. They considered the waste involved to be unjustifiable, and the results often impossible to cope with.

A further objection was made concerning information directed to (or not directed to) groups such as the rural and urban poor, and people of limited educational attainment. Such groups tended to be bewildered both by the form and language in which information was presented concerning taxes, unemployment insurance, pensions, welfare benefits and other such matters which touched their lives very directly. While the difficulties of translating "bureaucratese" into simple and understandable terms was recognized, bearing in mind the legal and administrative complexity of some of these matters, most persons interviewed considered

that more effective assistance in guidance, explanation and "translation" should be provided by federal representatives in the field, including representatives of Information Canada. With some notable exceptions, departmental field officers at the "grass-roots" level were regarded as unresponsive, not very "service-oriented", and often woefully ill-informed as to the rationale underlying the programmes they were implementing, and their relationships to other similar programmes.

5. Lack of Regular Access to Informed Officials

Most of the journalists interviewed agreed that their profession shared an obligation with government to explain governmental actions and policies to the public, and many appeared to take this obligation seriously as an essential part of their craft. They felt, however, as did Members of Parliament (with rather more legitimacy), that they were almost as seriously hindered as was the general public by their inability to have regular and informal access to knowledgeable middle and senior management officials of the public service, both in Ottawa and in the regions, particularly during the formulation of policies and programmes. While Members and most journalists recognized the difficulties faced by officials in providing full and substantive information prior to decisions by Ministers, virtually all considered that a good deal of useful background information could be provided during this period which would make possible a much better public understanding of the underlying issues and difficulties, without jeopardizing the government's freedom of choice or its accepted need for objective advice and private deliberation. The same principles should apply more strongly after governmental decision and during the implementation of a policy or a programme. In their view, more regular access to officials at middle and senior levels would, over time, reduce the growing suspicion and skepticism between government and Parliament, and government and the media, and would help to establish clearer and more acceptable ground-rules as to attribution, adversary partisan use of information, withholding publication in the public interest, publication of "leaks", and so on.

In summary, it was considered that the tradition of "civil service anonymity" had been carried too far, and was no longer as necessary or as justifiable as it once was, bearing in mind the substantial influence which middle and senior officials now had on the determination of policies and programmes. Given that public servants should not become the centres of public controversy in which they were unable to defend themselves, there was nevertheless a sizeable tract of middle ground, as yet largely unexplored, in which the information functions of government, Parliamentarians and the media could be better performed if more regular and substantial contacts with responsible officials could be made and sustained.

6. Colouration and Credibility

"It is important that government information be factual and objective, and not loaded!"

- a senior editor

"Manipulation of information is poison, for any government"

- a senior television journalist

"The government's failure to admit to any error is just not credible"

- a respected columnist

"The tendency to cover up scandal, graft and conflict of interest in the public service is as traditional as it is unjustifiable - but there's far more of it than appears, and it should be exposed by the government."

- another respected columnist

There appeared to be some confusion, and occasionally some conflict, concerning the separate but related governmental obligations "to inform" and "to persuade", between the concepts of "information" and "propaganda". The common practice seemed to be to draw a rough line between the two, and proceed on the basis that the former belonged to officials (non-partisan) and the latter to Ministers and their staffs (partisan). In fact, it is by no means that simple. The most telling point that was made, however (and it was made by many), was that nothing is as persuasive or as informative as a combination of clarity, objectivity, simplicity and pertinence. These qualities were often found lacking in governmental statements, press releases, speeches, pamphlets, inserts and so on, sometimes to the extent that credibility was seriously strained, and the objective lost.

An equally serious objection was made in this vein concerning the apparent unpreparedness of government or its spokesmen to admit to any error in judgement or action, and the concomitant inclination to project an image of consistent infallibility. An amalgam of the comments of a dozen or more observers would look something like this:

"The whole public image of government needs to be humanized. The public recognizes that it's not a sign of weakness to be unsure, and they know damn well that governments are sometimes wrong. To admit it occasionally would add to government's credibility, not detract from it".

It was in this context that several observations were made about the almost instinctive closing of public service ranks in situations where there was a conflict of interest, or graft involving public money. One observer in particular urged that the government take measures to inform the public of such instances as one of the most effective means of deterrence, and of forestalling the need to explain after the fact, in the tainted atmosphere of "exposé".

7. Information Canada

Inevitably, discussions of the apparent failings set out above devolved into discussions of Information Canada, often described (however inaccurately) as "the mechanism you guys set up four years ago to solve all these problems!" Some dismissed it out of hand as "hopelessly inefficient" or "an unmitigated disaster from the beginning". Others would describe occasions on which they had sought information or guidance without success or, having encountered ignorance and unaccountable delay, had simply given up in frustration and anger. However, a significant number of others, although they too had objections, expressed a somewhat more positive view, not so much in relation to Information Canada's past performance as to its potential. First, their objections:

(a) that the present terms of reference were unclear;

(b) that its relationships with departments and agencies were so little developed that it was not given much substantive information to disseminate;

(c) that, as a result, the initiatives it did take were often annoying to departments and unsatisfactory to its public clientele;

(d) that in any event it could not possibly direct, control, operate or even fully coordinate substantive information programmes in defiance of statutory departmental and ministerial responsibilities and "dollar control";

(e) that its officials did not have sufficient knowledge of the nature and substance of government operations; and

(f) that, for many of these reasons, it was not attracting staff of the necessary quality to make it credible and effective within its existing terms of reference.

As to Information Canada's potential, most of the more positive commentators saw it as a central "mechanism of availability" of, or delivery system for, information provided largely by departments, and as a much-needed "mechanism of two-way response" in the regions. To perform these functions, Information Canada would in their view require clear direction and support, but more important it would have to earn the respect and cooperation of departments by demonstrating that it could serve certain of their purposes, and those of the government as a whole, better and more economically than could the departments and agencies themselves.

Several members of the Standing Senate Committee on National Finance (which has made a detailed study of the functions and operations of Information Canada over the past six months, and will report shortly) felt that the organization could assist substantially in reducing wastage, particularly in relation to unsolicited and often unwanted information provided by departments, agencies and ministers' offices. To do so it would need to maintain a running index of available government information, for quick and efficient retrieval and dissemination on request. The example most often given was the annual reports of departments and agencies, which are often required by statute. "Who ever reads them? How much do they cost? Wouldn't a few copies in the Parliamentary Library and in InfoCan be adequate? They don't tell much of the real story anyway..." Such were the questions and comments of several Senators and members of Parliament - admittedly jaundiced, but nevertheless firmly-held views.

In summary, it was the view of the more positive observers that Information Canada could play a useful role, but that the role would have to be negotiated and agreed with the various departments and agencies, and defined and made known in the broader context of an overall, better-integrated approach to the provision of government information.

8. The Quality and Influence of Government Information Officers

Given that a central service organization such as Information Canada could not be expected to assume all of the information functions of departments and agencies, or of Ministers' offices, discussion usually turned to departmental information directorates and the quality of their performance. A constant strand of concern running throughout these many discussions related to the apparent lack of effectiveness of governmental information personnel, particularly in relation to their growing numbers. Several reasons were cited:

(a) with few exceptions, departmental directors of information (or press officers, or media relations officers, or whatever) had no close and continuing access to or participation in the processes of policy formulation, programme development or substantive decision-making, and were thus seriously inhibited in understanding, describing or explaining departmental (or governmental) attitudes, initiatives or actions;

(b) information personnel often tended to be used only as "cosmeticians" or "postmen" in the packaging and delivery of departmental faits accomplis, or as apologists for initiatives that had been ill-conceived or poorly explained, or had otherwise gone awry;

(c) many senior and middle-range information officers were former "failed" journalists who had sought government employment as a kind of sinecure, and commanded neither the respect nor the confidence of the journalistic community or of many of their peers and seniors in government;

(d) the development, as a matter of policy, of a presumably professional "information community" within the public service was having the effect of isolating the "community" rather than integrating its members and their functions into the broader functions of public service and government as a whole. The emphasis appeared to be more upon developing "career patterns" in terms of more pay, higher classification and increased numbers than upon the essential function of informing the public on the basis of a thorough knowledge and understanding of departmental and governmental operations.

In fairness, it was occasionally admitted that certain of these criticisms might equally be made of other groups in the public service. However, their conviction was that the Government's obligation to explain its objectives and actions was of such a relatively high order, and was so pervasive of the whole function of government, that its fulfilment deserved special attention and emphasis.

9. "Leaks" of Government Information

A favourite topic throughout these discussions concerned "leaks" of government information, their causes and their effects. Not surprisingly, many journalists had no strong objection to such actions, either on moral or practical grounds, as "leaks" were usually grist to their professional mills. Observers in all categories, however, were prepared to speculate thoughtfully as to the motivations underlying "leaks", and the consensus was that, in the main, they resulted from variations and combinations of the following attitudes and situations:

(a) too rigid a pyramidal structure of authority within the public service, which did not permit the often relevant views, convictions and recommendations of junior (or younger) staff to reach the desks and minds of seniors and deputies, and the consequent feeling, often shrouded in resentment and frustration, that their conscientious efforts "rotted in the pipeline";

(b) public servants having political sympathies with Opposition Parties, or with the views of individual Members of Parliament;

(c) an apparent shift in younger loyalties away from established institutions, structures and practices and in the direction of "causes", especially those involving human rights (often minority rights), and the question of national independence;

(d) the Oath of Office and Secrecy taken by all public servants was so restrictively worded as to lose credibility, especially among the young, well-educated and well-motivated (but also impatient) public servants. On the other side of the coin, the Oath was not backed by sanctions other than corrective administrative action, and such action was rare and inconsistent;

(e) many of the current security regulations, including the use of the security classification and screening systems, were inappropriate and irrelevant in their application to subject matter that had little or nothing to do with "national security" in any believable sense. The apparently indiscriminate application of these strictures tended to draw the whole system into disrepute, with the result that it was flouted or completely ignored;

(f) more often than suspected, (and this from a widely read and respected journalist who was in a position to know), leaks were made out of a happenstance sense of mischief by persons who had no "axe to grind", no possible gain, nor any real knowledge or understanding of the nature or implications of their act, other than as a prank which might "upset the big-shots";

(g) a conviction on the part of ministerial assistants (occasionally Ministers themselves?) that a judicious "leak" at the right time and in the right circumstances would improve the image of a particular Minister or a policy, programme or initiative for which his Minister was responsible, would improve his Minister's bargaining position at the Cabinet table, or would curry favour with a view to building up credits for a later date.

It was not overlooked by some of the more skeptical (not to say perceptive and well-informed) observers that there was a possible relationship in pattern and motivation between this latter kind of "leak" and others which emerged at lower levels in the hierarchy - i.e. "if they can do it, why can't I? After all, we work for the same boss - the taxpayer!"

While it would have been inappropriate to comment in detail on speculation of that kind, I did take the opportunity wherever possible to point out the negative and damaging aspects of "leaks" - for example:

(a) they usually arouse more interest than they deserve, interest in the fact of leakage as much as in the substance of what is leaked;

(b) almost invariably the substance of the leak provides an incomplete and often distorted and misleading view of a problem or situation;

(c) they can result in serious inequity as between groups and individuals - e.g. leaks concerning the Budget, government land purchases, export negotiations, contracts, possible price controls or rationing, etc., all of which could result in undue profits or losses, market instability, and in general an atmosphere of doubt, suspicion and loss of confidence;

(d) leaks are very wasteful, in terms of the time, effort, energy and taxpayers' dollars that are expended - not only in attempting to clarify a situation which has been incompletely and often inaccurately exposed, in an atmosphere of some drama, speculation and heightened expectation, but also in the laborious business of trying to determine who was responsible and why;

(e) the occurrence of leaks tends to distort the orderly approach to public and government priorities; leaks are often an excellent example of "the urgent shoving aside the important";

(f) they are at best an inefficient way of informing the public, or of achieving any other public purpose.

The usual response to these admonitions was "Okay - those are sound enough arguments. Why the hell doesn't the government explain them, rather than moralizing about breaches of the Oath?"

10. What does "Security" mean?

Throughout these discussions a number of plaintive questions kept recurring: "What do you mean by 'security'?"; " What is 'classified information'?"; "Is the classification system workable?"; "Does anybody ever declassify anything?"; "Does everyone need to be screened?"; "What is a 'government secret'?". It became increasingly apparent that much of the language which purported to describe the elements of confidentiality in government was at best open to question, and at worst a serious barrier to understanding and credibility.

Much of the difficulty lies in the fact that the present system of security classifications was devised in the post-war years, essentially as one of the protections against foreign espionage, and very much in the context of "national defence" and "national security" as concepts of considerable importance during the "Cold War". The definitions of the classifications themselves were based on largely military considerations, and are couched in such terms as:

"... cause exceptionally grave damage to the nation ..."

"... plans for the defence of the nation ..."

"... new and important munitions of war ..."

"... new or proposed defence alliances ..."

"... plans for the defence of areas ..."

"... new and important scientific and technical developments pertaining to national defence ..."

"... reports ... which would be of advantage to a foreign power ..."

It was often argued that such considerations are largely irrelevant in the present and foreseeable atmosphere of détente. The more realistic, however, recognized their continuing validity within certain definable areas such as defence, security and intelligence, and some aspects of foreign affairs, but seriously questioned their application, and the imposition of the attitudes and procedures surrounding them, in other areas of government administration. These views were often echoed by experienced and senior public servants, many of them in the "security community" itself. Unfortunately, the regulations currently in force fail to delineate adequately information procedures used against espionage from procedures used to safeguard information which must be confidential for a myriad of other reasons.

Then there was the related question of "security clearance" required to be granted to public servants who need to have access to "classified information" in the performance of their duties. Again, this procedure had its origins in the Second World War and post-war years, its purpose being to ensure the loyalty and reliability of public servants who handled information which, if allowed to fall into the hands of an inimical nation, could threaten Canada's national security. The policy and procedures were last revised in 1963, and the underlying principles (with some exceptions, e.g. concerning the review of individual cases) have remained essentially the same since 1948. They are currently under review by the authorities concerned.

The central objection to these procedures was that that they were being applied to increasing numbers of public servants, and without due discrimination. The only test is whether the employee has, or is likely to have access to "classified information"; if he or she has, a security clearance is necessary. The basis for the clearance is an investigation of the subversive and criminal records of the R.C.M. Police and in cases where access to information classified "Top Secret" (or "Secret" in most instances), a further "background" investigation must be made by the R.C.M.P. or other competent authorities. A judgement is then made by the employing department or agency as to whether clearance can be granted. Apart from the dubious relevance of these measures in many areas of government administration, and their inhibiting effect on the provision of information to the public, as well as on prompt staffing, there was a good deal of concern as to their cost.

Because of the close relationship between the security classification system and the security clearance procedures, there was little doubt that both were in need of serious re-examination, in the context of the freer provision of information as well as in that of economic and efficient government operations. No one seriously questioned the need for sensible security precautions and procedures, but a great many questioned the efficacy of their present form and application.

A related question was raised concerning criminal and administrative sanctions for the unauthorized release of classified information. As I have suggested earlier, there was almost universal confusion about the actual effect of having breached the Oath of Office and Secrecy, and even more about the application of the Official Secrets Act - e.g. "When is a sêcret 'official'?" Despite the confusion, the consensus was that there ought to be realistic sanctions, both in law and in administrative practice, but that they must be clear and equitably applied.

11. The Basic Flaw

The complaint most often made and most intensely expressed concerning the provision of government information was that the practice of the Canadian government (although enshrined neither in principle nor policy) was to release only that information which was considered advantageous or harmless, and automatically to withhold the rest. The operative principle seemed to be "When in doubt - classify it!" Virtually all of those interviewed strongly felt that this basic practice, and the attitudes of cautious, defensive and often self-righteous exclusivity which surrounded it, was the primary barrier to the fulfilment of the government's obligation to inform the public as to its intentions, policies and programmes. Parliamentarians, academics, journalists and public servants alike accepted that a judicious balance must be struck between uninhibited openness and excessive secrecy, and that there must be certain categories of information which should, for varying periods of time, be withheld from publication in the public interest. They equally agreed, however, that the onus must be upon government to justify the withholding of such information, and that the reasons for withholding should not only be clear and public, but publicly understood and accepted. Information which did not fall within those categories should be made available to Parliament and public alike, in suitable form and with reasonable economy and efficiency. Many stressed that the adoption of this principle as the basis of the government's information policy was essential if the government were to fulfil the obligation it has undertaken to honour

> "the right of Canadians to full, objective and timely information ... about its programmes and policies".

Indeed, several of those interviewed went a good deal farther, and argued that the public's "right to know" could only be satisfactorily served by the passage of a "Freedom of Information Act" such as that in the United States or Sweden, or by enshrining the freedom of information in the Constitution as a fundamental human right of the same order as freedom of speech or freedom of assembly. Despite the obvious philosophical and other attractions of such an approach, my counter-arguments were essentially these:

(a) that neither of those countries had at the heart of their political systems the concepts of collective responsibility or Cabinet solidarity, which necessitated a degree of "built-in" confidentiality in government decision-making;

(b) that a legalistic and essentially adversary approach to the release or non-release of government information had in both the United States and Sweden led to an elaborate bureaucratic system of seeming to adhere to the letter of the law while avoiding much of its spirit; and

(c) that Canada could best benefit from the experience of these two countries by approaching the matter on the basis of sound principle and good policy, out of which good law might emerge if law were eventually deemed to be necessary.

VI. Are These Criticisms Valid?

Depending upon one's point of view, it is to be expected that many of the direct or implied criticisms set out above will be regarded as tiresome, predictable or unfair. Undoubtedly there are counter-arguments to each of the criticisms, perhaps better ones than I was able to make whenever I felt that the criticisms being made were unfair or ill-informed. I can only say that the views reflected in the preceding sections are the result or residue of honest debate and often spirited argument. If they are unfair, the fault lies as much with me as with the critics. A more important question is -- are they valid?

I think they are. As the list of persons interviewed or consulted will suggest, they and their views represent an impressive range, depth and variety of knowledge and experience and, to me at least, an immensely reassuring body of goodwill. With only a very few exceptions, the people concerned responded with frankness, candour and honesty, and with an often-stated recognition of the importance of this matter to the essential nature of this country and the quality of the lives of its citizens. I do not think their views can reasonably be ignored if government is to meet "the community's ideas of what is just".

VII. Conclusions

The main general conclusions that emerge are these:

(a) that, for lack of a coherent and comprehensive policy for the provision of information to the public, based on clear and acceptable principles, the process of government in Canada is becoming increasingly difficult for those who govern and increasingly incomprehensible to those who are governed;

(b) that the governmental function to provide information is in essence woven into and inseparable from the function of government itself. To govern is to inform -- to be well-governed is to be well-informed; and

(c) that, while the fulfilment of the public's right to information must be balanced against the fulfilment of its right to be protected against the abuse of information, the public also has a right to know the means by which that balance is struck.

My further specific conclusions are that positive and coordinated action is required

(a) to improve the means of explaining the nature and implications of government decisions and the rationale underlying them, within government as well as in relation to Parliament and the general public;

(b) to provide better opportunities for the Canadian public to understand the problems faced by government on their behalf, and to influence the ways and means by which those problems are dealt with by government;

(c) to emphasize that government in Ottawa and in the regions has the obligation to ensure that Canadians have available to them open avenues for the expression of their needs and concerns, and sympathetic response, guidance and assistance in dealing with them;

(d) to reduce and coordinate the present flow of unsolicited and duplicated information, and to ensure objective, intelligent and intelligible summary and synthesis, in usable and desirable form, directed to those who desire and need it;

(e) to ensure that the function and obligation to inform is universally regarded as an integral part of the whole function of government and of service to the public, and not as a separate resource to be drawn upon for convenience or for periodic persuasion;

(f) to clarify and delineate the relative functions of Information Canada and departmental information services, in relation both to the "tactical" explanation of the day-to-day actions of government and to the "strategic" or longer-term provision of information, guidance and response to the general public;

(g) to explain, both within the public service and to the public in general, the economic and other damage to individuals and to groups that can result from "leaks" of government information, and to develop and publicize effective sanctions for those found responsible;

(h) to re-examine and re-define the concept of "national security", and the measures required to preserve it, in accordance with current and foreseeable concerns, situations and circumstances.

VIII. A Desirable Approach

1. The Basic Principle

During the debate on the address in reply to the Speech from the Throne on October 29, 1969, the present Minister of Regional Economic Expansion, Mr. Jamieson said,

> "Somewhere, way back, we started from the assumption that everything was secret and that only the minimum possible information should be released. Surely a far better and more democratic approach would be to proceed on the assumption that everything is open, and only to withhold information from the general public when this is clearly necessary on the grounds of public interest or for security reasons."

On March 15, 1973, the President of the Privy Council, Mr. MacEachen, tabled in the House of Commons "an outline of the government's position with regard to notices of motion for the production of papers" in Parliament (Cabinet Directive No. 45), setting out for the first time the guidelines which the government would use in responding to such notices. During the debate Mr. MacEachen said,

> "I endorse fully the statement that was quoted, made at an earlier time by the present Minister of Regional Economic Expansion (Mr. Jamieson). What we have attempted to do here is to declare a general principle and then to say that there are exceptions to that general principle."

(As mentioned earlier, the guidelines or criteria were referred to the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, where they are currently under study.)

In the light of these statements, some considerable headway has clearly been made in establishing the basic principle of "open access subject to agreed exclusions", at least in the provision of documentary information requested by Parliament. Taking into account the almost universal urging of those interviewed in the preparation of this report, it would seem that the time has come

to apply the same principle to the provision of government information in general. Indeed, I see it as the only logical basis from which to begin the long and laborious task of gradually changing the traditional and entrenched procedures, habits and attitudes of excessive caution and exclusivity which have prevented the formulation of an open, positive and publicly acceptable approach to the question in the past. In order that the principle may be workable, it is absolutely essential that both government and the public clearly understand what is to be withheld, why, and for how long.

2. The Criteria for Exclusion

The guidelines or criteria set out in Cabinet Directive No. 45 were the result of very careful research, and were exhaustively considered by Ministers before they were tabled in the House. Nevertheless, they were not considered to be definitive. In tabling them, the President of the Privy Council suggested to honourable Members

> "that it would be useful to look at these guidelines, to consider them, to make argument about them and to determine whether they are sound in principle. If they are sound in principle, then we should attempt to administer them properly. If they are unsound in principle, then we should change them."

They were then referred to the Joint Committee which, for lack of staff, did not hold its first meeting until January 8, 1974. As the Committee was unable on that occasion to consider the substance of the criteria, and as Parliament adjourned shortly thereafter, I met with the co-Chairmen, Senator Forsey and Mr. Gordon Fairweather, to seek their initial and informal views as to the adequacy of the criteria. Subject to views which would be expressed in due course by the Joint Committee as a whole, the co-Chairmen accepted certain of the criteria and questioned others. A general criticism which they made was that the criteria as stated were broad and difficult to define, and did not always make clear the underlying principle to be served, or in other words, the kind of damage that might ensue if information falling under one or another criterion were prematurely released.

In order to meet some of these objections (which had also been made earlier by several editors and journalists), I have attempted to redraft these criteria, adhering to essentially the same principles, in such a way that they might form the basis for the application of the "open access" principle referred to above, not only in relation to providing documents to Parliament, but also for the release of government information in general. They and their accompanying examples are intended as a basis for further examination, discussion and debate, with a view to arriving eventually at a set which might be generally acceptable both to government and the public, subject to modification in the light of further experience.

Their consistent and effective application would depend in large part upon the relatively easy identification of any particular document or other piece of information as one which came, or did not come, within the terms of one or another of the criteria for exclusion. The marks of identification, and the justification of their use, would therefore be of primary importance in indicating, on or within any particular document, whether and when it should be made available, and the degree of protection it would require until it were made available. I will attempt to describe later what these marks might be, and how they might be made to work in practical fashion.

The suggested criteria for exclusion from immediate availability are these:

"Information, the release of which would

A be detrimental to the safety and security of the nation: for example, information describing

(1) tactical and strategic defence plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of forces, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of war-like action;

(2) internal and external intelligence and security plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of personnel, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of actions, whether internally or externally inspired, calculated to displace democratic institutions or procedures by force or violence;

(3) diplomatic plans and negotiations whose essential purpose is the maintenance of the safety and security of the nation.

B be detrimental to the effective pursuit of Canada's interests in international relations; for example,

(1) aspects of a negotiatory process (strategy, tactics, fall-back positions, etc.) which would give another nation unfair advantage;

(2) analyses of, or commentaries on, the domestic affairs of another nation, except where the considered and authorized release of such information would fairly and equitably serve Canada's interests;

(3) views, reports and other information given in confidence by officials or governments of other nations, without their consent that it be released.

C be detrimental to the performance and fulfilment of the federal government's constitutional duties and obligations in its relations with the provincial governments, giving due regard to the constitutional duties and obligations for the provincial governments; for example

(1) aspects of a negotiatory process leading to federal-provincial agreement (strategy, tactics, fall-back positions, etc.) which would give one government unfair advantage over another;

(2) analyses of, or commentaries on, the intentions and actions of provincial governments in areas of sole or shared constitutional jurisdiction, except where the considered and authorized release or such information would serve the overriding interests of Canadians as a whole;

(3) views, reports and other information given in confidence by provincial officials, Ministers or governments, without their consent that such information be released.

D constitute an unjustifiable invasion of privacy, or would be demonstrably and unjustifiably harmful to an individual; for example

(1) information reflecting on the personal character, competence or reputation of an individual, as might be contained in the personnel and security clearance files of government employees;

(2) personal and/or confidential correspondence between citizens and government, or personal information assembled for a specific governmental purpose and stored in data banks, where the desire for confidentiality lies with the citizen;

(3) Ministers' correspondence of a personal nature, or dealing with constituency or general political matters of an essentially partisan nature.

E jeopardize a government process of financial or commercial negotiation or a contractual arrangement, or result in undue financial loss or gain by any person or group of persons; for example

(1) elements of the Budget, prior to its presentation in the House of Commons;

(2) details of negotiations with other governments or with national or international commercial organizations prior to the conclusion of a contract or agreement;

(3) official information relating to proposals, negotiations or decisions concerning alterations in the value of the currency, or relating to the extent and movement of, or threats to, the reserves prior to official and authorized announcement;

(4) details of proposed government land or property purchases, or proposed price or other controls the establishment of which is intended to meet a critical situation.

F jeopardize the confidence necessary to the advisory, consultative and deliberative processes of government administration; for example,

(1) internal memoranda or correspondence between or among officials and ministers, the release of which would reduce the quality (frankness, honesty, objectivity) of such views exchanged in future;

(2) draft and working papers prepared intra- or inter- departmentally, or on their behalf, except where the authorized release of such papers would assist the government in determining the public will in order to serve the public interest;

(3) draft and final submissions to the Cabinet, and draft and final minutes and decisions of the Cabinet, Cabinet Committees, interdepartmental and departmental committees;

(4) the preliminary or final results of the work of consultant bodies, Royal Commissions or other Commissions of Inquiry until the body (department, agency, or Cabinet) which had initiated the study, investigation or inquiry had had a reasonable opportunity to consider the implications of publication in the public interest.

G jeopardize the integrity of legal opinions or proceedings; for example,

(1) legal opinions or advice provided to the government, or privileged communications between lawyer and client in a matter of government business;

(2) criminal or other legal investigations of adversary matters concerning which final decisions are clearly the responsibility of the courts;

(3) official views or information concerning matters which are sub judice, where the release of such information could diminish the qualities of objectivity, impartiality and equity necessary to the judicial process.

H constitute a breach of confidence or of the law or of the rules of Parliament; for example,

(1) views or information given the government or its agents in confidence by individuals, groups or organizations;

(2) information specifically excluded from disclosure or publication by statute;

(3) papers of the Senate, or papers personally embarrassing to Her Majesty or the Royal Family or official representatives of Her Majesty."

I trust it will be evident that these suggested criteria are set out in terms intended to keep at the forefront their essential purpose - that is, to provide guidance in making the best possible judgements as to how to strike an acceptable balance between the public's right to be informed and its right to be protected against the abuse of the information involved. The basic concepts to be served, preserved and enhanced are those of national safety and stability, personal privacy, justice and equity as among groups and individuals, and the confidence necessary to the acceptable survival of each of these. The application of each of the criteria must inevitably involve an element of judgement, and cannot therefore be expected to attain a greater degree of perfection than most conscientious human endeavours. It is hoped, however, that the reminder of the principle implicit in each criterion will contribute to the quality of the judgement brought to bear, both in classifying the information and in making an initial determination as to when it should be reviewed for release.

It is not intended that these criteria, or the classifications used in conjunction with them, should be applied to every slip of paper generated in every department and agency. Indeed, there are many departments in which the additional requirement to classify every piece of paper would pose an unjustifiable burden, and where it would be quite unnecessary. However, there would be occasions when the unauthorized release of a related series of such unclassified papers, taken together, might indeed jeopardize one or more of the principles inherent in the criteria. In such cases, their piecemeal unauthorized release should be governed by an Oath of Office and Secrecy ("Confidentiality" may be preferable) with clear sanctions. Where the possibility of their collective release was posed (e.g. a Motion for the Production of Papers), judgements would then have to be made as to the application of the criteria to the collectivity.

3. The Criteria as a Guide to Classification

In order to achieve a workable degree of rationality and consistency in the classification of documents, it is proposed that an agreed set of criteria such as those above be used throughout government as the basis for classification. It is further proposed that, whatever the distinguishing mark or classification which is used, it also indicate the particular criterion which the classification is intended to serve. For example, a document

prepared by the Department of National Defence the unauthorized release of which were judged to be "detrimental to the safety and security of the nation" would be marked "TOP SECRET(A)", "SECRET-(A)" or "CONFIDENTIAL(A)", depending upon the degree of damage that might result from its disclosure. The judgement as to which of these classification marks should be used would be made on the following basis:

TOP SECRET(A) - if the unauthorized disclosure of the information would result in exceptionally grave damage to the safety of the nation;

SECRET(A) - if the unauthorized disclosure of the information would result in serious damage to the safety of the nation;

CONFIDENTIAL(A) - if the unauthorized disclosure of the information would be prejudicial to the safety and interests of the nation.

It will be noted that the wording of these definitions is almost precisely that of the definitions which have been in general use for many years in the United Kingdom and the United States, and in the collective defence context by all the other member nations of the North Atlantic Treaty Organization. Because of the extent to which Canada shares defence information with these nations, both within the NATO context and bilaterally, there are strong reasons for our retaining them - in the areas of defence, security, intelligence and related aspects of foreign affairs. There are equally strong reasons for our not applying these definitions to other areas of government administration, although we would necessarily retain the use of some of the same marks of classification (e.g. SECRET, CONFIDENTIAL, etc.), followed by an indication of the criterion under which the mark was used. For example, a document prepared by Statistics Canada, the unauthorized release of which were judged to "constitute a breach of confidence or of the law" (e.g. a document containing detailed census information) might be marked "SECRET(H)" or "CONFIDENTIAL(H)", depending upon whether the unauthorized release of the information would constitute a breach of the Statistics Act, or a breach of confidence that did not fall within the purview of that or another statute.

Take another example, in a more complicated but by no means unusual set of circumstances - the preparation of a submission to the Cabinet. Several months before it lands on the Cabinet table in final form, the submission may begin to take embryonic shape as a report prepared by the research division of a department or agency, in which the basic facts pertinent to the problem to be dealt with are assembled and analysed. Usually, such a report would not, or need not, contain conclusions other than of an analytic order, nor would it contain specific recommendations as to how the problem should be dealt with. As a document, its contents would probably not be in conflict with any of the criteria A to H set out in Section VIII-2 above, and if it did not, it would not require to be classified. Should it then be made public? And if so, why?

Within the terms of the basic principle set out above, yes, it should be made publicly available. Why? Because its availability would enable the public, and particularly those citizens directly affected by the problem,

(a) to know that its government was taking action to meet the problem;

(b) to understand the elements and complexities of the problem as initially perceived by the government;

(c) to add to or modify the facts and analysis presented, in the light of their own direct experience and concerns;

(d) to suggest possible means of dealing with the problem to their satisfaction; and

(e) in general, to have some feeling that the many government-inspired expectations of "participation in the process of government" were capable of some degree of fulfilment, and not "just another hollow emanation from the echo-chamber of election promises".

(Parenthetically, it is not suggested that every one of the 1300-odd submissions made to the Cabinet every year is either initiated in this manner or could feasibly be let out to public scrutiny and response in its early stages. It is suggested, however, that this approach is not only feasible but would be substantively advantageous to government if it were taken in relation to even one-tenth of the policy or program proposals eventually submitted to the Cabinet.)

To proceed with the example, let us say that the basic facts and analysis have been modified in the light of public discussion, and some lines of possible solution have been proposed. A senior official of the department basically responsible, armed with his Minister's and Deputy's instructions and a working file containing the best advice and counsel available within his department, together with the collective deliberations of his own and other departments concerned, begins to draft a submission to the Cabinet. His working file might contain the following:

(a) memoranda from three regional departmental directors setting out the private (but useful) views of provincial officials with related responsibilities, together with their own analysis of these views (marked CONFIDENTIAL(F), as their unauthorized release would, in the judgement of their authors, "jeopardize the confidence necessary to the advisory (and) consultative ... processes of government administration");

(b) a letter from the Deputy Minister of Justice to the Deputy Minister of the initiating department setting out a legal opinion on an element of the proposal which was under consideration by the Supreme Court of one of the provinces affected (marked CONFIDENTIAL(G),

as its unauthorized release would, in the judgement of the Deputy Minister of Justice, "jeopardize the integrity of legal opinions or proceedings");

(c) four internal memoranda setting out the frank, critical (and often conflicting) advice of four departmental directors who would share responsibility for implementing the proposed programme (marked CONFIDENTIAL(F), for the reasons given in (a) above);

(d) the minutes of two meetings of an inter-departmental committee assembled to deliberate the budgetary, federal-provincial, and judicial aspects of the proposal (marked CONFIDENTIAL(F), as in (c) above; and

(e) a memorandum from the departmental Director of Information, recommending the most effective means of explaining the issue and the programme proposed to deal with it, when the Cabinet has reached a decision and announced it. The memorandum includes the views and advice of the Executive Assistant to the Minister, and is also marked CONFIDENTIAL(F).

Having completed a draft of the submission to the Cabinet, the official marks it "Cabinet Document (draft) CONFIDENTIAL(F)", because in his judgement the overriding jeopardy inherent in its unauthorized disclosure would be to "the confidence necessary to the advisory, consultative and deliberative processes of government administration". He then sends it to the deputy minister who, if he approves its substance (and its classification), sends it on to the minister for signature and eventual submission to the Cabinet.

Well, I said it was complicated - and so it almost always is, and usually more so than I have suggested. The point I am trying to make, however, is that the classification of documents requires thought as to the justification for withholding it from public scrutiny, and as to the length of time it should be withheld in the public interest as reflected in the criteria.

4. How Long?

How long? This was a question that was almost invariably and often belligerently asked during discussions of the classification of government information, and its eventual disclosure. How long should any piece of government information remain classified? Of course, there is no one, simple answer. As always, in a form of government that is in theory and in ideal "of, by, and for the people", there is the inevitable need to balance a bewildering range of ill-matched weights or interests - the individual and the collective, the short-term and the long-term, the apparently urgent and the really important, the frightening and the challenging, the known and the unknown - between and among which there is no common point of balance. Indeed, because living (with, under, in ignorance or in spite of, government) is a moving process, such points of balance as are apparent to some become fulcra, or points of leverage, to others, depending upon their motivations. I

therefore have no real hope of devising a universally acceptable formula for deciding when any particular piece of "government information" which falls within one or another of the criteria for exclusion should be made available to the public. It should, however, be possible to make certain arbitrary determinations as to when certain classes or categories of such information might be reviewed for the purpose of deciding whether or not they might be made available, and when.

Up to the present we have established roughly recognizable inner and outer limits, in terms of the time of release. At the inner limit, there are the kinds of information that do not fall within the exclusory criteria, and are made public at or shortly after the point of interim or final government decision on a particular problem, policy or programme, as manifested in the publication of White (or other) Papers, ministerial announcements and speeches, press releases and reports of one kind or another. At the outer limit there is the "thirty-year rule" under which the full range of government records, with a few exceptions, become automatically available through the Public Archives thirty years after their initiation. There is now a good deal of support within government (and much more outside government) for reducing this outer limit to twenty years.

As to the timing of release between these inner and outer limits, we are aware that some nations, in particular the United States, have attempted to apply arbitrary "declassification schedules" to categories of information, but without notable success. The reasons are obvious - it is virtually impossible to determine at the time of its preparation the relevance (or potential hurtfulness) inherent in the release of any substantial piece of classified information at any future point in time. The best consensus I was able to obtain, therefore, was that the substantive portions of departmental files should be reviewed periodically (every two, five, ten years?) to determine whether, when, and in what form such substantive information might be made available. In order that such periodic reviews might be made administratively feasible, it would be necessary as a matter of policy that any document of substance be given, at the time of its completion, an indication of a probable time of acceptable release, or at least a point of time in the near future at which it should be reviewed for that purpose.

It may seem on the face of it that the administrative load inherent in such a policy would be too great to bear, in terms of the apparent time, effort and cost involved. I think not, particularly if the other proposals set out below are accepted and implemented as an integrated approach.

5. The Primary Source - the Cabinet

Of all the mechanisms of government, there is no doubt that the best-informed (and the one which arouses most public attention and expectation) is the Cabinet - yet it is perceived as being among the least informative, and in relative terms and as a collectivity,

it probably is. To make a purely quantitative and somewhat bizarre comparison: for most meetings of the Cabinet, each Minister is provided with, on the average, ten pounds of documentation related to the agenda. In most cases, the public information emerging from the meeting could be weighed in ounces, if not in grams. Admittedly, this is not a fair comparison, for a number of obvious reasons; but it does raise a legitimate question as to the validity of that degree of imbalance.

In more qualitative terms, the documentation provided to Ministers for meetings of the Cabinet is (or should be) based on some of the best resources of information, research, analysis and judgement to be found anywhere in Canada. Again, if one compares both the quantity and quality of effort put into preparing the documentation, and of the deliberation given it during the meeting itself, with the quantity and quality of what emerges publicly, one is again struck by the imbalance.

If one attempts to analyze the reasons for the imbalance, it becomes apparent that some are understandable and have some validity, while others have not been subject to critical scrutiny. For example, it is generally accepted without question that the actual deliberations of the Cabinet must be confidential, in order to preserve the essentials of Cabinet solidarity and collective responsibility. It follows that the agenda, the submissions for consideration, and the minutes of the meetings must be confidential, and remain so for an acceptable period of time, to ensure, as the Secretary to the Cabinet has explained, "that their publication can have no significant effect on the relations between and the reputations of public men who have worked together in Cabinet and who may have to do so again". It does not follow, however, that all of the information contained in the documentation, or emerging from the Cabinet's deliberations, need remain confidential. Yet much of it does, except for those portions which appear in the form of a Ministerial announcement, a bill tabled in the House of Commons, a press release, or a public relations programme, usually devised after the decision, and not as an integral part of it, if indeed one is devised at all.

A central reason for this apparent imbalance would seem to be that the general thrust of policy in relation to information has tended to be protective rather than forthcoming, and most of the policy guidance in terms of what should be withheld rather than what should be made available. For example, until 1969 there was no reference whatever in the "Guidance Notes on the Preparation of Cabinet Documents and the Conduct of Cabinet Business" to the seemingly basic requirement to explain publicly the issue being treated in the document, or the rationale underlying the Cabinet decision arrived at in relation to that issue. In December, 1969, the following instruction was included in the "Guidance Notes":

> "Public Relations Considerations: The Memorandum should indicate the public relations aspects of the proposal and whether a public announcement or a public information program is necessary."

Hardly a clarion-call; indeed, it seems to ask, "Need we make anything public?"

Recently, steps have been taken to reinforce and amplify, for the benefit of departments and agencies preparing Cabinet Memoranda, ministers' need for a clear and comprehensive public information plan to complement their consideration of policy proposals. This decision marks a very considerable improvement in approach, although it must be said that the departmental and agency response has not so far been prepossessing. I think it could be massively strengthened if the following related steps were also taken, based on firm and clear policy instructions:

(a) that each Memorandum to the Cabinet and its supporting documents form the basis of the "communications plan" required;

(b) that the departmental or agency Director of Information be fully aware of, and required to participate substantively in, the preparation of the submission to the Cabinet from its inception;

(c) that the Director of Information, in consultation with the operational and senior management officials directly concerned, be required to draft a "plain-language" summary of the facts and analysis underlying the proposed policy, programme, draft bill or draft regulations, with a view to having the summary made available to Parliament, the media, the public, and the public service as soon as possible after decision by the Cabinet, together with such other supporting documents, or such portions of them, as would not fall within the exclusory criteria set out in Section VIII-2 above.

There are several reasons why the public might legitimately regard the Cabinet, and why the Cabinet might regard itself, as the primary source of information concerning the government's policies and programmes. As I mentioned earlier, its deliberations inevitably arouse a good deal of interest, speculation and expectation. Further, it is the point in the process of government where "it all comes together", where there is a greater degree of "completeness" in terms of information, authority and responsibility than at any other point in the process. It is therefore uniquely equipped to initiate and to direct the crucial function of enabling the public to understand and appreciate its efforts in their behalf - and yet it is generally regarded as some sort of secret, remote and mysterious cabal, a symbol of the apparently growing gulf between government and governed.

This may seem to some a jaundiced and exaggerated view. I feel obliged to say, warningly if necessary, that it is not. It is a view increasingly held by a surprising number of younger, educated Canadians, particularly senior students at the universities and community colleges, many of whom have completely lost faith in the "relevancy" of the larger governmental institutions, and who are directing their efforts in wholly "extra-parliamentary" areas and pursuits within smaller and more understandable communities - "where the real action is" - and I am assured that they are not simply "the long-haired radical fringe" of the late sixties, nor are they to be dismissed as unimportant to the country's future.

6. Availability

Assuming that the proposals set out above are considered reasonable and desirable, it might properly be asked, "How is all this information to be made available, and to whom?" Before attempting to answer, I think it is important to distinguish between the automatic provision of unsolicited information on the one hand, and the availability of information on request on the other. Failure to draw this distinction in the past has undoubtedly contributed to waste, inconsistency, confusion, irritation, and in general has done self-defeating service to the enhancement of public knowledge. Much of the unsolicited information provided is regarded with skeptical suspicion, whereas much of that requested has been difficult or impossible to obtain, at least in the time and in the form required. A wise Senator said, "Look here, there's a point beyond which the onus should be on people to ask for the information they need - and when they do, it should be given them, to the extent you can. Unless the stuff you hand out meets those needs, they won't trust it, and I don't blame them. They see it as a nuisance, and a waste of their money."

As to the availability of information on request, surely the obvious mechanism is Information Canada. One of the reasons why that organization is still widely regarded as "a solution in search of a problem" is that it has not been extensively utilized to serve one of its original purposes, because departments and the government as a whole have been reluctant to provide it with the information necessary for it to be credible, either as a central repository of information or as a nerve-centre for the retrieval of information from departments and agencies. There is no question that departments will, and must, retain the basic responsibility for the production and content of information about their operations; but it seems equally obvious that they could be assisted by Information Canada in the formulation of a communications plan and in the later stages of availability and distribution.

Information Canada was asked to describe, in practical, "nuts and bolts" terms, how they would cope with a regular flow of information such as that which would result from implementation of the proposals made above concerning Cabinet operations. Their description is as follows:

"Procedure Involved in the Release of Documents

Information Canada has been developing for three years a system which provides for the accurate recording and speedy retrieval of information on federal government departments, policies, programs and services. This system is now in use in all of Information Canada's enquiry centres.

To date, 20,000 items have been stored in the data base, and by March 1975 this number will be 60,000. Each item is catalogued according to catalogue number, title, author(s). An abstract is produced and subjects are assigned and entered into a thesaurus. This information is reproduced on 3" x 5" cards and distributed to the regional centres in each province. The information then is readily accessible by subject across Canada.

The flexibility and completeness of the system, designed for public consumption and nationally accessible, make it an ideal central point for the release of documents stimulated by an open access policy. The following procedures would be easily implementable:

1) Documents released by departments and agencies or the Cabinet are forwarded to Information Canada.

2) An accession number is assigned to the item.

3) An abstract for the item is produced and entered into the system.

4) The document is returned to the originating department where it is filed according to the accession number.

5) The document can then be found by subject, and can be obtained through the department or any Information Canada centre.

6) Plans are underway to computerize the system. At that time, a secret compartment will be included and confidential documents will only be available through passwords and codes until declassified.

7) A daily Index of available documents would be distributed to Members of Parliament, the Press Gallery and other persons and institutions having expressed their interest in the service, and the Index would be posted in all Information Canada centres and other key private and public buildings across Canada."

In order to avoid costly duplication, it would seem desirable that all existing indices of available government information, i.e. those in Information Canada, Government Printing Operations, the Parliamentary Library, and the Public Archives be examined with a view to achieving the greatest possible coordination and compatibility.

It is not suggested that these proposed procedures would or should totally eliminate the need to provide some measure of unsolicited information to Parliament, the media and the general public. They would, however, assist in making sharper judgements as to the form, direction and quantities of unsolicited information to be provided, and in deciding which information should be available on request - in essence, a more qualitative approach in both form and substance. The savings should be considerable, and there is little doubt that the results would be more rewarding.

7. Public Influence on Public Policy

In the immediately preceding paragraphs I have discussed means by which information might be made available to the public after decisions have been taken by the government on policies and programmes. It is perhaps equally important that as much information as possible about the problems facing government and the country be made available for public consideration, debate and "feed-back" response before policy decisions are taken. My discussions with Deputy Ministers indicate that several departments and agencies prepare, on a continuing basis, a wide variety of studies of an essentially factual and analytic order, preparatory to formulating lines of policy or programme action. In most cases the deputies felt it would be useful and advantageous to make many of these studies available to Parliament and the public as a means of obtaining reactions which would assist in determining the best and most acceptable means of dealing with the problem at hand. They had, however, felt inhibited by the lack of a coherent policy and agreed procedures for the release of such material.

I would therefore propose that, as an initial step, all departments and agencies be asked to examine reports of this kind which they have prepared, with a view to forwarding copies to Information Canada for listing on the daily index of available documents referred to above. As a further step, Directors of Information in departments supplying such studies and reports should be asked to consider means of ensuring that their availability is known to the "publics" most directly concerned, and means of obtaining their responses. The underlying purpose should be the positive creation of an informed Parliament and public as well as an informed government, and such studies should be undertaken with this purpose in mind from the outset.

8. Means of Response and Guidance

As noted in an earlier section, there is need for improvement in the attitudes and capacities of federal employees in the regions, particularly in order that those less-articulate and less-privileged citizens might be better served through sympathetic responses to their needs and worries, and given effective assistance and guidance in seeking solutions to their problems. Some have argued that this is not a function of "government information", and is a kind of "social work" which should be performed by local and provincial agencies. I seriously doubt that the line can be drawn that clearly, particularly if it results, as it so often has, in citizens being "turned off" the federal government because it does not provide trustworthy, non-intimidating and personal contacts with its employees in the field.

This again is an area in which federal field representatives, working closely with Information Canada and with local authorities and institutions, can establish a kind of "federal presence" that will never be replaced by flags, logos, bilingual signs or any other symbols. Some departmental and Information Canada employees are doing it in some areas, and with gratifying results - vide Information Canada's pilot projects in Nova Scotia and Manitoba - but it is clear that a much broader and more consistent effort is required, based on the recognition that it is a natural dimension of the duty of every public servant in contact with the general public

(a) to assist citizens in understanding and exercising their rights as well as their obligations in relation to programmes and policies;

(b) to assist the citizens in their communities in assessing the effectiveness or otherwise of those policies and programmes;

(c) to ensure that the citizens' views are fully known and understood by their superiors, both in the field and at headquarters in Ottawa; and

(d) to regard their function as federal representatives in the regions as a cooperative, not a competitive, process.

"Motherhood stuff?" Perhaps - but certainly not according to members of Parliament, nor to many a bewildered citizen trying to solve an immediate problem concerning taxes, pensions, unemployment, welfare, housing, or just earning a decent living.

Certainly, much is being done by the federal authorities to meet these problems. My suggestion is simply this - that those efforts will be better understood and appreciated, and will be more effective, if a more coordinated and informed effort is made to imbue public servants with the obligation to explain, to listen, to respond, and to assist. Certain proposals to this end will be put forward by Information Canada, presumably taking into account the report of the Standing Senate Committee on Finance.

I would further propose that serious consideration be given to improving and rationalizing the existing means of telephonic contact between citizen and government, including the use of toll-free lines wherever possible, terminating in central switchboards which are adequately staffed by persons trained in the concepts of public service. In a country as huge as this one, the telephone is usually the first and sometimes the only means of

personal contact between citizen and government. If citizens have a right to communicate with their governments - and surely there is no argument about that - then surely government has an obligation to assist them to do so, and to respond positively when they do. We have for too long placed too high a price-tag on our geography.

9. Accessibility to Public Officials

If federal representatives in the field are required to assume and perform duties of the kind suggested above, should deputy ministers and other senior officials in Ottawa be similarly obliged? It was a question often asked, and seriously, not only by journalists with fairly obvious motives, but also by many members of Parliament experiencing difficulty in creating a base of information and understanding of government operations which would enable them to serve their constituents adequately. Both groups urged that they be granted more regular and informal access to senior officials, singly or in small and manageable groups. In reply to arguments that the schedules of most conscientious deputies and senior officials were such that they found very little time to spend with their families and friends, much less with others outside their immediate work, the usual response was

> "If they regarded a little time spent with us as a legitimate part of their work, they wouldn't have to spend so much time defending themselves and their Ministers against what we say in our papers or in our constituencies or in the House."

While there have been improvements in recent months in contacts between senior officials and the media, there appears to remain an unnecessary and counter-productive gulf between officials and members of Parliament. I was particularly struck by the general impression which many younger members seemed to have of deputy ministers and senior officials as being aloof, remote, superior and condescending in their attitudes toward the House and its Members. It seemed to me that the attitudes of frustration, suspicion and animosity surrounding this general impression could hardly improve the image of the federal public service in these members' constituencies, and I must add that the impression was by no means confined to opposition members.

There is no simple or easy proposal I could make which would help dispel these often quite mistaken impressions. Officials will continue to be reluctant to discuss the substance of "spicy" policy matters, whether with journalists or Members, for fear of encroaching on areas of ministerial responsibility and authority. Ministers, however, may wish to consider the value of authorizing their senior officials to respond more positively to journalists' and Members' requests for "backgrounding" interviews, or other informal contacts, and indeed to arrange periodic "bull-sessions" among groups of officials, journalists and Members on issues of common interest - preferably to be held as often as possible in the regions, and not exclusively in the sometimes unnatural "hot-house" atmosphere of Ottawa.

In emphasizing the importance of making better use of Members of Parliament as vehicles for the provision of information and explanation, I would equally emphasize the importance of direct communication between government and citizen. Too heavy a reliance on the mass media as the major means of transmission poses a number of dangers. By their very nature, the media must sell their wares in short, dramatic, and usually disconnected "surprise packages", to arouse daily, but necessarily evanescent, interest. The "news story" approach to government information often leads to fragmentation and distortion, and if anything is as yawn-making as yesterday's news, it is a government attempt to correct or clarify an inaccurate or ill-informed story, article or commentary after the event.

10. Information Services and Information Canada

A flood of ink has been spilled over the functions of departmental information services and those of Information Canada, and I have no illusions that what I am able to propose will end or even noticeably stem the flow. However, some lines of approach do emerge, and if they are taken in the context of the general approach I am suggesting, a more rational sharing of the basic function of increasing public understanding of government should result.

I have suggested earlier that if the elements of the so-called "information function" of government are to explain, to guide, to direct or redirect, to listen, to enable, and to persuade, then the function is in essence woven into and inseparable from the function of government itself. If that is true, it follows that every public servant, elected or appointed, has an obligation to share the function in some degree. While I believe the premise is both sound and important, practical necessity dictates some specialization and its rational allocation in terms of "who can best do what, with whose help?"

I believe it is within this framework that the related roles of departmental information services and Information Canada can best be clarified and delineated. To begin with, it seems clear that departments and agencies must remain responsible for deciding in the first instance what information concerning their operations should be made available, and who needs it. It is in answering the "how?" questions related to the process that Information Canada should be of greatest assistance to them, and to government as a whole - questions such as

(a) how do we make it intelligible and helpful?
(b) how do we best get it to those who need it?
(c) how do we assess its effectiveness?
(d) how do we train our information people?
(e) how can we avoid duplication of effort?

and there are others. In present circumstances, I suspect Information Canada would say, "Great - but how do we get the departments to ask us those questions?" However oversimplified, this seems to be the dilemma with which Information Canada, and the government, are faced, and I doubt that it can be solved by diktat.

I have suggested above that there are several areas in which Information Canada could usefully expand or add to its existing functions as a central service agency; these are

(a) as a central mechanism of availability of information;

(b) as a source of advice and expert assistance in the presentation and direction of information, and on whether to "make or buy" information programmes;

(c) as a necessary complement to departmental operations in the regions; and

(d) as a training resource.

I would propose that the future role of Information Canada be defined in these terms, taking into account such recommendations as may be made by the Standing Committee of the Senate on National Finance in its report.

To turn now to departmental and agency information services; if any proposal I made were to reflect accurately the views of most of those interviewed, within and outside government, it would simply be "fire or retire the worst half, and put the rest on a direct reporting line to their deputy ministers". The suggestion is, of course, far too brutally simple, but it does reflect the central concerns I encountered, related to ability, influence and numbers within the "information community" in the public service. Looking beneath these concerns for their real causes, I have to conclude that the original causes lie at least as much with Ministers, deputy ministers and heads of agency, past and present, as with the information officers themselves. For a variety of reasons, some of which have been suggested earlier, only a very few Ministers or deputy heads have regarded information as an integral function of government in general or of their statutory departmental role in particular. Many have tended to regard their information staff as "the P.R. boys, who are always boozing it up at the Press Club when you need them". Until recently, very few Directors of Information were regular members of departmental Senior Management Committees or their equivalent, and many are still not. In some cases, too, such membership is more a matter of form than of substance. Some deputies say "I really could use a good information man among my senior advisors, but look at the guy the Commission gave me - he looks good on paper, but he knows damn-all about the department, and I can't trust him!"

There are of course exceptions, but in those few departments in which deputies speak appreciatively of their information directorates, and vice versa, there is solid evidence that the information output is regarded by its users and transmitters with respect and appreciation. In each of these departments there seems to be a mutual recognition of the interdependence of senior management and the information staff, based on trust, confidence and ability.

How can this kind of interdependence be enhanced in all departments and agencies? One key may lie in requiring, as I have proposed above, that Directors of Information be made fully aware of, and participate substantively in, the preparation of submissions to the Cabinet and other policy and programme initiatives from the time of their inception. I believe it is a mistake to regard information officers as being relevant only to the implementation of government initiatives, and not to their formulation. They should be, and the good ones are, valuable sensors of public opinion, mood and concern. Their participation in the formulation of policies and programmes should materially assist government in recognizing the seemingly obvious but often forgotten requirement of the system that, whatever government does, it must sooner or later explain, and that there is an apparent relationship between late explanations and lost elections. Related proposals are that the Directors and their staffs, in consultation with operational and senior management staffs, be required to prepare a "plain-language" summary of the facts and analysis underlying the proposed policy, programmes, draft bill or regulations for release at or shortly after Cabinet or Ministerial decision, and that the material prepared for the Cabinet form the basis of the "communications plan" now required as a matter of policy. By these means, information staff will inevitably be required to learn much of the detail of departmental operations, and to understand more clearly the nature of their role in explaining these operations to the public, and in assisting their seniors and their Ministers to do so. An important added advantage of this approach is that it would enable deputies to make better assessments of the present and potential capacities of their information staff, and a more accurate judgement of the numbers and levels of such staff which are actually required. The process should also have the result of "spotlighting" operational and managerial staff members who have real potential in the information field, bearing in mind the obvious value of a combination of these skills.

11. Security, "Leaks", and the Law

I have suggested earlier that, if an orderly and rational approach to the provision of government information to the public is to be adopted, it is equally necessary to adopt such an approach to the protection of information which must, even temporarily, be withheld from the public. Such an approach would require

(a) the adoption of a set of criteria for exclusion from release such as is suggested in VIII 2 above;

(b) a system of classification directly related to the criteria, enabling distinctions to be drawn between and among the various purposes to be served in classifying information, and indicating the degree and duration of protection required;

(c) consideration of the abandonment of the classification "Restricted", as recommended by the Royal Commission on Security;

(d) a review of the policy and procedures concerning the security clearance of personnel and physical security, with a view to ensuring that their application is limited to areas where they are fully justified;

(e) a review of pertinent legislation (Official Secrets Act, Criminal Code, Public Service Employment Act, Financial Administration Act, etc.) and of the Oath of Office and Secrecy, with a view to providing effective legal or administrative sanctions for the unauthorized release of information in breach of the principles inherent in the criteria for exclusion; and

(f) a full and explicit public explanation of the damage that results from "leaks" of government information, and of the sanctions that will be applied.

Some of the reviews referred to at (d) and (e) above have already been begun, in the Privy Council Office, in the Ministry of the Solicitor General, and in the Department of Justice, based on an earlier recognition of their need,stimulated in part by the Report of the Royal Commission on Security of 1969. I would suggest that that work be accelerated, and coordinated by the interdepartmental Security Advisory Committee, augmented by representatives from other departments concerned. The very useful "spade-work" manifested in the Franks Report published by the government of the United Kingdom in 1972 should be utilized to the full, particularly in the framing of legal and administrative sanctions for unauthorized disclosure, and in the modernization of the present Official Secrets Act.

IX. A Few Final Thoughts

As I said at the beginning, the main emphasis of this report has been on the provision of information to Parliament and the public, and on the balance which must be struck between that obligation and the related obligation to protect information from harmful abuse. There are two important and related matters which I have only hinted at - the exchange and dissemination of information within government, and the coordination and monitoring of the flow of information with a view to interrelating the myriad bits and strands in the broader context of the major policy thrusts of government in order that they might be understood and evaluated. I have no magic formula or mechanism to propose, but I urge that these requirements be studied within the framework of the broad approach I have attempted to set out.

It may seem to some that this approach is a counsel of perfection, impossible of attainment. I am aware of the impressive bureaucratic skills that are sometimes exercised to demonstrate why something cannot be done; but I am more than equally aware of the positive potential of those skills under the right stimulus and direction. What I am proposing is neither

new nor earth-shaking - it is, in fact, largely an extension and rationalization of certain principles and practices which have already been accepted. The major change proposed is one of attitude, and I do not for a moment underestimate the difficulty of achieving it. I am deeply convinced, however, that such a change is both necessary and possible.

Some will undoubtedly argue that to provide a better flow of information is merely to provide more targets for critics to shoot at. Despite its apparent realism, I think this is a dangerously short-sighted view, and one which has led to many of the present difficulties. It suggests that "what they don't know won't hurt us" - but surely experience has made it clear that information unjustifiably withheld almost inevitably finds its way out, and usually in circumstances which provide not one but several targets for critics, some of them impossible to miss. Not only the government, but the whole process, suffers as a result.

I have attempted in this report to examine one of the most important functions of government, to indicate its failings and weaknesses, and to devise a broad and integrated approach which should enable its better performance. As the elements of the approach are interrelated and interdependent, I would urge that it be considered as a whole and not piecemeal. It is for this reason that I have not set out specific recommendations. It is the forest that needs contemplation, before decisions are made as to which trees need nourishment, which need to be cut, and which need to be planted.

I am most grateful to all who have so generously assisted. I share their hope that this study will at least illuminate the fact that we are "stuffed with information and starved for understanding", and that it may throw some light on a better way ahead.

APPENDICE RSI-13

DIFFUSION
DE
L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

D.F. WALL
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

AVRIL 1974

DIFFUSION DE L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

Table des Matières

I. Objet de la présente étude ....

II. Méthode ....

III. Engagement du gouvernement ....

IV. Mesures provisoires .....

V. Principales lacunes du système actuel .....

1. Incapacité d'expliquer les mesures et initiatives gouvernementales .....
2. Insuffisance des moyens d'influer sur l'orientation de la politique et des programmes .....
3. Moyens dont dispose l'opinion publique ....
4. Inadaptation de l'information au but visé .....
5. Absence d'une procédure permettant d'entretenir des contacts réguliers avec les fonctionnaires bien informés ...
6. Orientation et crédibilité ... .
7. Information Canada .....
8. Compétence et influence des agents d'information du gouvernement . .....
9. La question des "fuites" .....
10. Que signifie "sécurité"? .....
11. Le défaut sous-jacent .....

VI. Ces critiques sont-elles fondées? .....

VII. Conclusions ....

VIII. Une formule souhaitable .....

1. Principe de base .....
2. Les critères .....
3. Critères à adopter pour la classification sécuritaire .....
4. Durée du secret en matière d'information .
5. Principale source: le Cabinet .....
6. Accessibilité .....
7. Influence du public sur la politique du gouvernement .....
8. Être utile au citoyen et tenir compte de ses réactions ....
9. Accès aux hauts fonctionnaires .....
10. Information Canada et les services d'information ... .
11. La sécurité, les "fuites" et la Loi .....

IX. Conclusion .....

Diffusion de l'information gouvernementale

I. Objet de la présente étude

A la mi-octobre 1973, le secrétaire du Cabinet m'a demandé d'étudier les moyens dont disposait le gouvernement pour communiquer l'information au Parlement et à la population et de recommander les méthodes susceptibles d'améliorer le processus et d'ainsi mieux faire comprendre les initiatives et l'action du gouvernement.

II. Méthode

Après avoir consulté le ministre de tutelle (l'honorable John Munro), le directeur général et certains hauts fonctionnaires d'Information Canada, j'ai réexaminé les passages les plus pertinents du rapport Glassco sur l'information gouvernementale (1962), du Groupe de travail sur l'information gouvernementale ("Communiquer", 1969), de l'admirable rapport Franks sur l'application (parfois éclairée, parfois moins) de la Loi sur les secrets officiels en Grande-Bretagne et les travaux sur l'information gouvernementale effectués au Bureau du Conseil privé, notamment, lors de la rédaction des directives du Cabinet n^{os}45 (Avis de motion portant production de documents, février 1973) et 46 (Transfert des documents publics aux Archives publiques et accès aux documents publics conservés par les Archives publiques et les ministères, 1973). J'ai ensuite procédé à de brefs échanges de vues avec la plupart des sous-ministres et directeurs d'organismes, ainsi qu'avec un certain nombre de fonctionnaires concernés, afin de recueillir leur opinion sur les moyens d'améliorer le processus de communication, conversations dont il est ressorti que, dans bien des domaines, la situation laissait beaucoup à désirer. Restait à savoir, en termes clairs et actuels, quelle idée les usagers de l'information et les intermédiaires chargés de la communiquer se faisaient du processus de dissémination de l'information gouvernementale. Après avoir beaucoup lu sur la question, notamment sur la façon dont on résout le problème à l'étranger, et consulté la documentation s'y rapportant dans les dossiers de l'administration et du Cabinet, j'ai pris contact, au cours d'une série d'entrevues, avec

certains parlementaires, journalistes et universitaires, en leur demandant de me présenter tout à fait franchement leur point de vue sur les insuffisances du processus actuel et les moyens de l'améliorer. C'est sur ces opinions et celles des fonctionnaires ministériels que se fondent mes conclusions et propositions.

En termes généraux, la présente étude porte essentiellement sur la communication de l'information gouvernementale aux citoyens désireux de s'en prévaloir ou qui en ont besoin et sur les moyens de la mettre à leur disposition de manière satisfaisante. Elle traite toutefois aussi, et assez longuement, de deux aspects fort importants de la protection de l'information gouvernementale: contre ceux qui, ici même ou à l'étranger, pourraient l'utiliser au détriment des intérêts du pays d'abord, au nom de ceux qui pourraient subir des torts injustifiables du fait de sa diffusion inconsidérée, à un moment inopportun, ou d'abus. Comme c'est si souvent le cas en régime démocratique, les processus évoluent et le progrès avance grâce à une recherche permanente de juste milieu entre des concepts et des intérêts apparemment incompatibles. J'ose espérer que la présente étude contribuera à cette quête du juste milieu.

Comme point de départ, et afin de donner au débat sur le secret gouvernemental un cadre réaliste, j'aimerais proposer ce passage d'une étude présentée par le secrétaire du Cabinet devant la Société royale du Canada, à Saint-Jean de Terre-Neuve, en juin 1972, sous le titre "Official Responsibility, Private Conscience and Public Information"*.

> "Il nous faut examiner [la sécurité et le secret de l'information gouvernementale] afin d'assurer que les normes qui les gouvernent correspondent, autant que possible, "à l'idée que la communauté se fait de ce qui est juste" et de ce qui représente le sain équilibre en régime démographique... S'il est vrai,

---

* Responsabilités officielles, conscience individuelle et information publique.

comme j'en suis parfaitement convaincu, qu'il doit exister des domaines confidentiels, voire secrets, dans le cadre de l'activité du gouvernement, il faut faire deux choses. Tout d'abord, s'assurer que ces secteurs soient, dans les faits, restreints au minimum absolu de ce qui est véritablement indispensable à la sécurité de la nation et à la bonne administration de l'État, mesure qui nécessite la modification de notre législation et, plus encore, de nos usages. En effet, peut-être conviendrait-il que, dans certains cas, la loi admette (ce qu'elle ne fait pas présentement) qu'il y a information restreinte et information restreinte, et qu'elle fasse une distinction entre le fonctionnaire qui révèle et le journal ou le citoyen qui publie. A cet égard, il conviendrait probablement que, en théorie comme en pratique, nous fassions mieux la distinction entre information objective, d'une part, et avis, conseil ou recommandation provenant de fonctionnaires et de ministres, d'autre part. Car les faits sur lesquels on s'appuie pour formuler une politique devraient, dans toute la mesure du possible, être rendus publics, mais les avis et recommandations qui conduisent aux décisions ne devraient pas l'être. Une plus grande clarté en la matière permettrait vraisemblablement de faire un grand pas vers la détermination du genre de choses (je ne parle pas de "domaines") au sujet desquelles il est légitime et justifié de restreindre l'information pour la bonne marche des institutions. Tout aussi importante, la seconde chose à faire, c'est de faire admettre à la population le bien-fondé des contraintes qui demeureront et le fait qu'elles sont indispensables à la gestion efficace de toute société fondée sur la liberté".

III. Engagement du gouvernement

La toute première recommandation que le Groupe de travail sur l'information gouvernementale faisait au gouvernement dans son rapport du 29 août 1969 était la suivante:

> "[que] soient publiquement déclarés le droit des Canadiens à une information complète, objective et divulguée en temps utile ainsi que l'obligation de l'État à dispenser cette information sur ses programmes et politiques et que cette déclaration constitue désormais le fondement de nouvelles politiques gouvernementales en ce domaine ..."

Le gouvernement a accepté en principe cette recommandation, ainsi que quatorze autres de celles qui lui avait soumises le Groupe de travail, comme en attestent les déclarations du Premier ministre à la Chambre des communes (Débats de la Chambre des communes, p. 3505, 10 février 1970).

IV. Mesures provisoires

Entre-temps, un certain nombre de mesures ont été prises pour tenir cet engagement:

a) Création d'Information Canada au début de 1970.

b) Publication de la Directive du Cabinet n° 45 ("Avis de motion portant production de documents") à l'intention des ministères et organismes fédéraux et qui doit:

"permettre aux députés d'obtenir des renseignements concrets sur l'activité du gouvernement afin de remplir leurs fonctions parlementaires et pour rendre publics le plus de renseignements possible tout en respectant les conditions d'une administration efficace et de la sécurité de l'État, le droit au secret et d'autres impératifs analogues..."

(Cette directive a été déposée à la Chambre des communes et débattue brièvement, avant d'être soumise, le 15 mars 1973, au Comité mixte des Règlements et autres textes réglementaires, qui procède actuellement à son étude.)

c) Publication de la Directive du Cabinet n° 46 ("Transfert des documents publics aux Archives publiques et accès aux documents publics conservés par les Archives publiques et les ministères") adressée à tous les ministères et organismes, en juin 1973,

"en vue de la mise en oeuvre de la politique visant à mettre à la disposition du public le plus grand nombre possible de documents publics du gouvernement canadien dans la mesure où cela est compatible avec l'intérêt national".

(En fait, cette politique était en vigueur depuis mai 1969; elle avait établi la règle dite "des 30 ans" et fondé en partie la décision prise et annoncée par le Premier ministre le 28 avril 1972, à savoir,

"que les documents du Cabinet et les procès-verbaux du comité de guerre du Cabinet datant du début de 1942 à la fin de la deuxième grande guerre ont été confiés à l'Archiviste fédéral pour être mis à la disposition du public.")

d) Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a mené à bien une étude approfondie d'Information Canada entreprise dans le but d'examiner la manière dont cet organisme remplissait ses fonctions et de voir s'il jouait bien le rôle que lui avait confié le Parlement. (Le Comité doit déposer son rapport prochainement.)

e) Il a été demandé aux ministères et organismes de faire en sorte que soit joint à tout mémoire préparé pour le Cabinet un plan exposant les modalités de communication au public de la politique proposée et de veiller à ce que ce plan soit suffisamment détaillé pour faire l'objet d'une évaluation en bonne et due forme.

V. Principales lacunes du système actuel

Malgré les améliorations qu'impliquent ou laissent prévoir les mesures ci-dessus en matière de diffusion de l'information gouvernementale, j'ai découvert une étonnante identité de vues entre les soixante et quelques personnes étrangères à la Fonction publique et la centaine de fonctionnaires consultés, ce qui semble indiquer qu'il existe un certain nombre de domaines où les insuffisances sont sérieuses. J'ai tenté ci-dessous de regrouper ces nombreux points de vue sous quelques grands titres. On trouvera par ailleurs, dans les sections VII et VIII, les solutions proposées pour combler ces lacunes.

1. Incapacité d'expliquer les mesures et initiatives gouvernementales

La quasi-totalité des personnes interrogées estiment que le gouvernement n'explique pas convenablement ses politiques et programmes au Parlement et au public, que ce soit pendant leur élaboration ou une fois la décision prise. En général, les tentatives faites pour exposer la complexité des questions les plus importantes (inflation, chômage, coût de la vie, crise de l'énergie, programmes d'assistance) et plus particulièrement les rapports qui existent entre ces questions, ont échoué. Outre cet échec dans l'explication des problèmes auxquels le pays et ses citoyens doivent faire face, on s'inquiète de ce que le gouvernement ne parvient apparemment à faire ressortir clairement ni la logique de la politique et des programmes mis en oeuvre pour traiter ces problèmes, ni la façon dont cette logique s'intègre dans le contexte plus vaste des grandes orientations retenues.

Plus précisément, on souligne que le gouvernement perd fréquemment l'occasion d'expliquer et de clarifier ses initiatives (et donc de s'en voir attribuer le mérite) à cause de la propension de certains ministres et de leur personnel à rechercher le maximum de publicité pour eux-mêmes et leurs programmes, souvent au détriment d'autres programmes. D'aucuns, et notamment les députés du parti au pouvoir, s'inquiètent de la même façon du fait que c'est souvent ce genre de rivalités interministérielles et le manque de coordination qui aboutissent à faire rejaillir sur les autorités provinciales la gloire et le mérite du succès de projets mis en oeuvre et en grande partie financés par le gouvernement fédéral. (Notons cependant que certaines mesures ont été prises dernièrement pour assurer une meilleure coordination.) En règle générale, les simples députés du parti au pouvoir estiment qu'ils pourraient être beaucoup plus efficaces, tant comme élus que comme partisans du gouvernement, s'ils étaient davantage informés sur les problèmes et questions auxquels le gouvernement doit faire face et sur la façon dont il envisage de les résoudre.

2. Insuffisance des moyens d'influer sur l'orientation de la politique et des programmes

Tout en admettant la difficulté de définir clairement des concepts comme "démocratie active", un grand nombre des personnes interrogées s'accordent à reconnaître que le gouvernement ne donne au public ni une information suffisante ni véritablement l'occasion d'influer, soit individuellement ou par l'entremise du Parlement, sur l'orientation de la politique et des programmes qui pourtant le touchent directement ou indirectement en tant qu'électeur ou contribuable. Nombreux sont également ceux qui s'inquiètent de ce que les groupes de pression (financiers ou commerciaux le plus souvent, mais pas toujours) semblent avoir beaucoup plus facilement accès à l'information et aux hauts fonctionnaires que des particuliers, des journalistes et même des députés (du parti au pouvoir comme de l'opposition) tout aussi intéressés par telle ou telle question.

Ces dernières années, les gouvernements se sont, les uns après les autres, mis à faire de plus en plus grand usage des livres blancs (verts, et même orange), afin de permettre au public de mieux comprendre les problèmes que pose l'élaboration de la politique dans les principaux domaines réservés au gouvernement fédéral (défense nationale, relations extérieures, énergie, bien-être social, etc.). Ces documents ont essentiellement pour but d'informer, de servir de base à un débat public et de permettre au citoyen de faire connaître sa réaction, son point de vue, afin que le gouvernement puisse en tenir compte au moment de la décision. Si la plupart des personnes interrogées jugent ces "livres" utiles et vont jusqu'à souhaiter qu'on en publie davantage, elles restent cependant sur l'impression que dans un grand nombre de cas, ils témoignent à ce point d'un choix antérieur par le gouvernement que la marge de manoeuvre restant pour fonder d'éventuelles modifications sur l'opinion de la population est des plus restreinte. Ces documents ont tendance à représenter une activité assez formelle, colossale certes,

mais sans lendemains, à laquelle la population ne réagit qu'avec noblesse; ils ne sauraient donc suffire à remplacer une information régulière, quand bien même, dans sa régularité; cette information ne servirait qu'à mieux faire ressortir la difficulté et la complexité inhérentes au processus décisionnel et à donner un tant soit peu au citoyen le sentiment de partager la responsabilité des choix.

3. Moyens dont dispose l'opinion publique

Dans leur analyse du gouffre qui semble séparer le gouvernement du public, la majorité des observateurs sont arrivés à la conclusion que l'une de ses principales causes tient à l'insuffisance des moyens dont dispose la population pour faire connaître les réactions et les inquiétudes que lui inspirent les initiatives gouvernementales. Il ne s'agit pas là simplement d'un désir (ou d'une volonté, née de quelque promesse) de "participer" à la conduite des affaires du pays, mais bien plus souvent de la pure et simple envie de savoir, de ne pas laisser les choses "en l'état". Les plaintes portent aussi bien sur le fait que les agents régionaux ne tiennent pas compte de la mentalité et des priorités de la population du lieu et qu'ils n'en informent pas leurs ministères, que sur l'absence, à la Chambre des communes, d'un service téléphonique central grâce auquel pourrait être créée au moins l'impression d'un contact minimal lorsque les députés s'absentent de leur bureau. Plusieurs députés se sont entendu dire par leurs mandants des choses comme celles-ci:

> "Le damné gouvernement met un service Zénith à notre disposition quant il s'agit de payer nos impôts, mais je dois faire soixante-quinze milles pour régler mes problèmes d'assurance-chômage; et lorsque j'arrive au bureau, je m'entends dire que le responsable est parti jouer au golf!"

Ou: "Mais, M'sieu le Député, il m'a dit, ce fonctionnaire-là, que si je faisais une erreur en remplissant ce formulaire pour la GIS, j'irais en prison!"

Ou encore:"Je vais voir le gars de la Santé et du Bien-être parce que tous les sous-sols du quartier sont infestés de rats et lorsque je réussis finalement à le rencontrer, tout ce qu'il peut me répondre c'est: "Les rats, c'est provincial".

L'un des principaux problèmes réside dans la difficulté qu'éprouvent les usagers à entrer en contact téléphonique avec les bureaux régionaux du gouvernement fédéral, dans les grands centres urbains, en particulier, mais pas exclusivement. Une étude menée en 1971 a montré, par exemple, qu'il y avait 389 bureaux fédéraux dans l'annuaire de l'agglomération de Vancouver, dont une majorité, mais malheureusement pas la totalité, à la lettre "G" (comme "Gouvernement du Canada"). Dans la région de Québec, 639 des 672 numéros du gouvernement fédéral n'indiquent pas de quel ministère il s'agit. Même si l'on admet que certaines améliorations peuvent avoir été apportées depuis, il reste que la quasi-totalité des députés interrogés préconisent la création d'un central téléphonique qui pourrait prêter aide et assistance au public cherchant à entrer en contact avec un bureau fédéral ou un fonctionnaire susceptible de lui fournir les renseignements et conseils nécessaires à la résolution de problèmes immédiats.

La majorité d'entre eux s'accordent à penser que ces besoins fondamentaux d'information, d'orientation et d'assistance peuvent et doivent être satisfaits par les employés régionaux des administrations et d'Information Canada, en collaboration avec les représentants des autorités provinciales et locales (y compris les députés fédéraux et provinciaux et les fonctionnaires municipaux), et les organisations communautaires (centres d'information, bibliothèques, syndicats, organismes prestataires de services, églises, stations de radio et de télévision et journaux locaux). Cette collaboration est nécessaire pour un certain nombre de raisons, dont le moindre n'est pas le fait que, pour un grand nombre de citoyens, "l'administration, c'est l'administration". Or, le Canadien moyen est soit incapable de faire la distinction entre les divers niveaux d'autorité et les champs de compétence unique ou partagée, soit peu enclin à la faire. Nombreux sont ceux qui voient là, pour le fédéral, l'occasion de "montrer la voie" en favorisant la création des "voies de communication réciproque" indispensables.

Presque sans exception, tous les observateurs qui connaissent bien le fonctionnement du gouvernement fédéral à l'échelon régional sont d'avis que ses représentants s'intègrent rarement à leur communauté, que ce soit sur le plan professionnel ou du point de vue personnel, et qu'ils semblent souvent ne pas se rendre compte du fait qu'ils sont censés représenter l'administration fédérale dans son ensemble, et pas simplement leur ministère ou leur direction. Ce qu'on attend d'eux, ce n'est pas qu'ils connaissent l'édifice fédéral dans ses moindres détours, mais - et c'est impératif - qu'ils fassent preuve d'une certaine sensibilité et d'une certaine ouverture d'esprit face aux préoccupations de la région en matière de gouvernement et qu'ils aident leur communauté à évaluer les résultats et l'efficacité de la présence et des programmes fédéraux dans la région, ce aussi bien "en privé" que dans l'exercice de leurs fonctions. On reconnaît cependant que la faute n'incombe en aucun cas uniquement sur les employés régionaux; ils ont en effet souvent les mains liées par les règlements restrictifs que leur impose Ottawa. Tout comme la charité, un service bien ordonné commence par soi-même, me disait un haut fonctionnaire, mais il semble bien que nous ayons perdu de vue que notre tâche fondamentale, c'est justement de servir le public".

4. Inadaptation de l'information au but visé

A la question de savoir ce qui, à ses yeux, représentait la plus grave lacune de l'information gouvernementale, un rédacteur en chef répliquait de son habituel ton bourru: "Les gars, vous êtes du genre à chasser la mouche à coups de fusil!", avant de continuer, dans un langage encore plus coloré, à critiquer la tendance du gouvernement à fournir à quiconque désire s'en prévaloir un imposant magma de données, sans avoir effectué la moindre sélection préalable, ni en présenter le sommaire ou la synthèse et, souvent, sous une forme aussi peu attrayante qu'intelligible. Cette critique, on la retrouve sans arrêt dans la bouche des députés, sénateurs et journalistes qui n'ont tout simplement pas le temps de compulser les tonnes de discours ministériels, communiqués de presse

et autres documents annonçant telle ou telle action ou proposition gouvernementales, qui atterrissent quotidiennement sur leurs bureaux sans qu'ils les aient sollicités, et qui ne présentent souvent pour eux que peu d'intérêt. Ils considèrent cela comme un gaspillage injustifiable, en pure perte, puisqu'il s'avère souvent impossible de rechercher l'utile dans cette documentation.

On a également critiqué l'information préparée pour éclairer (il est d'obscures clartés...) la lanterne des groupes urbains et ruraux les plus défavorisés et des gens dont le bagage scolaire se résume à peu de choses. On constate en effet que ceux-ci tendent à être complètement désorientés par la forme et le langage des textes censés leur expliquer l'impôt, l'assurance-chômage, les pensions, les prestations de bien-être et autres choses du genre, qui pourtant les touchent de très près. Et si elles reconnaissent la difficulté que pose la traduction "du langage bureaucratique" en termes simples et compréhensibles, du fait des implications juridiques et administratives fort complexes de certaines de ces questions, la plupart des personnes interrogées sont d'avis que les représentants régionaux du gouvernement fédéral, y compris ceux d'Information Canada, doivent faire preuve d'une plus grande efficacité dans la consultation, l'explication et la "traduction". A quelques notables exceptions près, les représentants régionaux des ministères, ceux qui sont au contact de "la base", donnent l'impression de ne pas s'intéresser au citoyen, de n'être pas très serviables, mais d'être par contre souvent lamentablement mal informés sur la logique des programmes qu'ils sont chargés d'appliquer et sur les rapports de ceux-ci avec d'autres programmes similaires.

5. Absence d'une procédure permettant d'entretenir des contacts réguliers avec les fonctionnaires bien informés

La majorité des journalistes interrogés conviennent du fait que, de par leurs fonctions, ils sont, au même titre que le gouvernement, dans

l'obligation d'expliquer au public l'action et la politique gouvernementales. Nombre d'entre eux semblent du reste prendre cette obligation au sérieux et la considérer comme l'une des facettes essentielles de leur profession. Cela dit, ils ont l'impression, tout comme les parlementaires (à plus juste titre toutefois), qu'ils se heurtent à peu près aux mêmes obstacles que le public du fait qu'ils se trouvent dans l'impossibilité d'entrer en contact régulièrement et par des voies autres qu'officielles avec des cadres moyens et supérieurs bien informés, que ce soit à Ottawa ou dans les régions, alors que cela présenterait un intérêt particulier pendant la période de formulation de la politique et des programmes. Et si tant les députés que la majorité des journalistes comprennent la difficulté que pose aux fonctionnaires le problème de la communication d'une information complète et substantielle avant que les ministres aient pris leurs décisions, ils s'accordent presque tous à dire que, pour une bonne partie, les données de base les plus utiles pourraient leur être fournies à ce moment-là et qu'ils seraient alors en mesure de mieux faire comprendre au public les difficultés et les problèmes fondamentaux sans pour autant que la liberté de choix du gouvernement et son besoin de délibérer à huis clos afin de pouvoir obtenir des avis objectifs courent le moindre danger. Les mêmes principes devraient s'appliquer plus rigoureusement encore <u>après</u> la décision gouvernementale et pendant la mise en oeuvre de la politique et des programmes. Toujours selon les mêmes sources, la possibilité de contacts plus réguliers avec les fonctionnaires moyens et supérieurs réduirait, avec le temps, la suspicion et le scepticisme qui vont croissant entre le gouvernement et le Parlement d'une part, et le gouvernement et les organes d'information d'autre part, et faciliterait l'établissement de règles plus claires et plus acceptables en ce qui concerne la communication de l'information, son utilisation à des fins politiques, sa non-publication pour des raisons d'intérêt général, la publication de "fuites", etc.

En résumé, on s'accorde à dire que le traditionnel "anonymat de l'administration" a été poussé trop loin et n'est plus aussi nécessaire ni justifiable que par le passé, étant donné la forte influence qu'exercent maintenant les cadres moyens et supérieurs de la Fonction publique sur l'orientation de la politique et des programmes. Même un fois admis le principe que les fonctionnaires ne devraient jamais se retrouver au centre d'une situation extrêmement controversée où il leur serait impossible de se défendre, il reste une large marge médiane encore pratiquement inexplorée, dans laquelle les fonctions informationnelles du gouvernement, des parlementaires et des organes d'information seront mieux remplies si des contacts plus réguliers et plus substantiels peuvent être établis et maintenus avec les fonctionnaires intéressés.

6° Orientation et crédibilité

"Il est important que l'information de source gouvernementale soit objective, fondée sur les faits et non tendancieuse!"

- un rédacteur en chef

"Dans le domaine de l'information, se livrer à des manipulations peut s'avérer fatal pour tout gouvernement."

- un journaliste de télévision bien connu

"Un gouvernement qui n'admet aucune erreur manque de crédibilité."

- un chroniqueur très influent

"La dissimulation des scandales, de la corruption et des conflits d'intérêts dans la Fonction publique est aussi traditionnelle qu'injustifiable.
Ces agissements, qui sont chose plus courante qu'on ne le croit, devraient être dénoncés par le gouvernement lui-même."

- un autre chroniqueur de renom

Il semble exister une certaine confusion, certains même n'hésitant pas à parler de situation paradoxale en évoquant ses aspects contradictoires ("information" et "propagande"), à propos du double rôle que doit assumer le gouvernement c'est-à-dire "informer" et "persuader". Dans la pratique, on s'efforce de tracer une ligne de démarcation, qui se révèle d'ailleurs assez floue, entre ces deux responsabilités, en

attribuant la première aux fonctionnaires (non partisans) et la seconde, aux ministres et à leurs collaborateurs (partisans). Mais en réalité, les choses sont beaucoup plus compliquées que cela. Nombreux sont ceux qui font valoir, et à juste titre, que rien n'est plus efficace, lorsqu'il s'agit de convaincre ou d'informer, qu'un mélange de clarté, d'objectivité, de simplicité et de pertinence. Or, ce sont là justement des éléments que l'on ne retrouve pas souvent dans les publications du gouvernement, qu'il s'agisse de déclarations, de communiqués de presse, de discours, de brochures, ou d'encarts. Certains textes en perdent jusqu'à leur crédibilité et ratent leurs objectifs.

En outre, on se plaint fort du fait que le gouvernement, par l'entremise de ses porte-parole, ne reconnaît pas ses erreurs, donnant ainsi à entendre qu'il est infaillible. Le commentaire suivant pourrait être considéré comme un résumé des déclarations faites à ce propos par une douzaine d'observateurs:

> "Le gouvernement doit projeter une image plus humaine de lui-même. Le public ne considère pas l'incertitude comme un signe de faiblesse et il sait pertinemment, d'ailleurs, que le gouvernement se trompe parfois. L'admettre occasionnellement ne réduirait pas sa crédibilité, au contraire."

Dans ce même contexte, on n'a pas manqué de mentionner à plusieurs reprises que les membres de la Fonction publique serrent presque instinctivement les rangs chaque fois qu'éclate une affaire de conflit d'intérêts ou de détournement de fonds publics. Un des observateurs a préconisé que le gouvernement prenne lui-même les devants dans ces cas-là en

en révélant tous les tenants et aboutissants. Ces révélations, en plus de leur effet dissuasif certain, lui éviteraient d'avoir à fournir des explications après coup dans une ambiance lourde de soupçons et d'insinuations malveillantes.

7° Information Canada

Inévitablement, la discussion a débouché sur la situation actuelle d'Information Canada, organisme que plusieurs ont décrié, en le présentant, quoique incorrectement, comme étant "une agence que ces messieurs du gouvernement ont mis sur pied il y a quatre ans pour régler tous les problèmes d'information". Certains qualifient Information Canada de "désespérément inefficace" ou "d'entreprise qui est un échec total depuis le début". D'autres décrivent leurs tentatives infructueuses pour obtenir des renseignements ou de l'aide. D'autres encore racontent que, frustrés et irrités par l'ignorance et les lenteurs interminables auxquelles ils s'étaient heurtés, ils ont tout simplement cessé d'avoir recours à ses services. Par contre, un nombre important de participants, malgré certaines réserves, ont fait des commentaires un peu plus positifs qui portaient moins sur le rendement antérieur de l'organisme que sur ses possibilités. Tout d'abord les critiques :

a) ses attributions sont encore mal définies;

b) ses rapports avec les ministères et organismes gouvernementaux sont si lâches et épisodiques que bien peu d'entre eux font appel à lui lorsqu'ils veulent diffuser une quantité appréciable d'informations;

c) par conséquent, les programmes qu'il entreprend déplaisent souvent aux ministères et ne satisfont pas sa clientèle publique;

d) de toute manière, il ne peut pas diriger, contrôler, gérer ou même coordonner des programmes importants de diffusion d'information sans empiéter sur le domaine de compétence des divers ministères et sans risquer des dépassements budgétaires;

e) ses agents ne sont pas suffisamment bien renseignés sur la nature des activités gouvernementales et sur le fonctionnement de l'appareil de l'État;

f) cette situation ne lui permet pas d'attirer un personnel suffisamment qualifié, qui pourrait lui donner une plus grande crédibilité et l'élan nécessaire pour remplir efficacement sa mission.

Quant aux perspectives d'avenir, la plupart des optimistes font remarquer à ce propos qu'Information Canada pourrait devenir l'agence centrale d'information et de distribution de publications du gouvernement. A ce titre, cet organisme pourrait même jouer le rôle important d'intermédiaire entre le gouvernement et les régions. Toutefois, pour pouvoir accomplir cette tâche, il devra procéder à une réforme de ses structures, se donner une direction efficace et s'assurer de solides appuis. Plus important encore, il devra gagner le respect et obtenir la coopération des ministères et du gouvernement en général en prouvant qu'il peut satisfaire à leurs besoins dans de meilleures conditions et à moindres frais que s'ils le faisaient eux-mêmes.

Plusieurs membres du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales (qui soumettra sous peu un rapport, après avoir effectué une étude approfondie des attributions et des programmes d'Information Canada durant les six derniers mois) sont d'avis que cet organisme pourrait largement contribuer à réduire le gaspillage dans la distribution des publications des ministères, des agences gouvernementales et des cabinets ministériels, en particulier, de celles qui ne sont pas très demandées et qui, dans bien des cas, n'intéressent absolument personne. A cet égard, Information Canada devrait, selon eux, tenir à jour un index des ouvrages et publications du gouvernement, afin de pouvoir les distribuer plus rapidement et plus efficacement aux intéressés. Le cas de gaspillage le plus souvent cité est celui des rapports annuels des ministères et des agences, dont la publication, dans de nombreux cas, est prescrite par la loi. "Qui lit ces rapports? Combien coûtent-ils? Ne suffirait-il pas d'en fournir quelques exemplaires à la bibliothèque du Parlement et à Information Canada? De toute manière, ces rapports en disent peu sur la situation réelle des ministères..." Ce sont là quelques-unes des remarques et observations, assurément fondées sur des idées préconçues, mais néanmoins formulées avec conviction, qu'ont faites plusieurs sénateurs et députés.

Toutefois, certains observateurs, plus indulgents, estiment qu'Information Canada pourrait jouer un rôle vraiment utile, si les divers ministères et agences du gouvernement entreprenaient ensemble de définir et de préciser les attributions et les responsabilités qui pourraient lui être confiées dans le cadre d'un système de diffusion de l'information mieux intégré au sein du gouvernement.

8° Compétence et influence des agents d'information du gouvernement

Étant donné qu'un organisme central comme Information Canada ne peut pas assumer toutes les fonctions ayant trait à la diffusion de l'information des ministères, des agences et des bureaux des ministres, la discussion s'est orientée vers les services d'information des ministères et leur rendement. Il est apparu au cours de toutes ces discussions que l'une des principales préoccupations était le manque d'efficacité des agents d'information, lacune d'autant plus inquiétante que leur nombre s'accroît continuellement. Plusieurs explications ont été avancées:

a) la plupart des directeurs de services d'information (ou agents d'information, ou attachés de presse, peu importe leur titre) ne sont pas en mesure de comprendre, de décrire et d'expliquer les points de vue, les activités et les projets des ministères pour lesquels ils travaillent parce qu'on ne leur permet ni d'examiner de près la politique et les programmes, ni de participer à leur élaboration et à la prise des décisions importantes;

b) les agents d'information sont souvent utilisés par les ministères comme "esthéticiens" ou "facteurs" dans l'assemblage et la diffusion d'une information se résumant à des "faits accomplis", ou encore, comme apologistes de projets mal conçus, piètrement expliqués ou qui ont carrément avorté;

c) beaucoup d'agents d'information aux niveaux supérieurs et intermédiaires sont d'anciens journalistes manqués qui se sont recyclés dans l'administration, une sinécure, mais qui ne savent s'attirer ni le respect ni la confiance des milieux de la presse ou de nombre de leurs pairs et de leurs chefs au gouvernement;

d) la mise en place d'un groupe de l'information, de calibre prétendu "professionnel", au sein de la Fonction publique, a eu pour résultat d'isoler ledit "groupe" au lieu de favoriser son intégration et de permettre l'harmonisation de ses activités avec celles des autres services gouvernementaux. Il semble qu'on ait davantage mis l'accent sur l'élaboration d'un "plan de carrière" en vue d'obtenir une meilleure rémunération, une classification plus élevée et un accroissement des effectifs plutôt que sur la responsabilité essentielle de renseigner le public, responsabilité qui doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des activités d'un ministère et du gouvernement.

Il faut mentionner qu'à l'occasion, on a admis que certaines de ces critiques pourraient également s'adresser à d'autres catégories d'employés de la Fonction publique. Toutefois, les personnes interrogées sont convaincues que, étant donné l'obligation qu'a le gouvernement d'expliquer ses objectifs et ses actes et l'importance de cet impératif, il convient d'accorder une attention toute particulière à la manière dont les responsables s'acquittent de fonctions aussi essentielles.

9° La question des "fuites"

Un des sujets les plus fréquemment évoqués au cours de ces entretiens a été celui des "fuites", de leurs causes et de leurs effets. Il est assez gênant de constater que beaucoup de journalistes n'avaient aucune objection sérieuse à de telles actions, ni sur le plan moral ni sur le plan pratique, et cela n'est peut-être pas si surprenant, puisque ces "fuites" apportaient en quelque sorte de l'eau à leur moulin. La plupart des observateurs, cependant, étaient disposés à pousser plus loin l'analyse et à avancer des raisons susceptibles de nous éclairer sur la motivation profonde des auteurs de ces "fuites". Tous étaient d'avis qu'en général, les fuites résultaient de variations et de combinaisons des attitudes et des situations suivantes:

a) une structure hiérarchique trop rigide au sein de la Fonction publique qui, en ne permettant pas aux jeunes d'exprimer leurs opinions et de présenter directement aux hauts fonctionnaires ou aux responsables des idées ou des suggestions, souvent fort pertinentes, suscite chez eux des sentiments d'amertume et de frustration et les renforce dans l'idée que leurs efforts, aussi méritoires soient-ils, seront vains;

b) les fonctionnaires qui sympathisent sur le plan politique avec des partis de l'opposition ou qui partagent les opinions de certains députés;

c) une certaine désaffection des jeunes pour les institutions, les structures et les pratiques établies avec

pour corollaire un renouveau d'intérêt pour des "causes" comme celles notamment des droits de l'homme (souvent les droits des minorités), et de l'indépendance nationale;

d) le serment d'office et de discrétion que doivent prêter tous les fonctionnaires est formulé de façon tellement restrictive qu'il en vient à perdre toute signification, surtout pour les jeunes fonctionnaires, bien instruits et bien motivés (et souvent impatients). En outre, mis à part des mesures disciplinaires au niveau administratif, appliquées d'ailleurs très rarement et de façon incohérente, aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ce serment;

e) nombre de règlements actuellement en vigueur, y compris la classification pour des raisons de sécurité et les règles de présélection, sont inappropriés et sans objet, surtout lorsqu'ils sont invoqués pour des questions qui, selon toute apparence, ont peu ou rien à voir avec la "sécurité nationale". L'application sans discernement de ces mesures restrictives a jeté le discrédit sur l'ensemble du système avec pour résultat que les règlements sont contournés ou simplement ignorés;

f) il advient, et plus souvent qu'on le pense, (de l'avis d'un journaliste très connu, très influent et bien placé pour le savoir), que les fuites ne soient que le résultat d'une impulsion, d'une tendance passagère qui pousse des personnes, qui par ailleurs n'y ont aucun intérêt, n'en attendent aucun profit et

n'en mesurent ni les conséquences ni la portée, à commettre un acte de malveillance dans le seul but "d'inquiéter les gros pontes"

g) la certitude qu'ont les adjoints d'un ministre (et à l'occasion même les ministres?) qu'une fuite judicieuse bien orchestrée, dans des circonstances propices, peut rehausser l'image du ministère, revaloriser une politique, un programme ou une initiative de leur ministre, et par là contribuer à renforcer la position de ce dernier au sein du Cabinet ou à lui donner des atouts qu'il pourrait utiliser plus tard.

Les observateurs les plus sceptiques (pour ne pas dire les plus perceptifs et les mieux informés) n'ont pas manqué de mentionner qu'il pouvait exister une certaine relation procédé/motivation entre ce genre de fuites et celui que l'on retrouve à des niveaux plus bas de la hiérarchie. "S'ils peuvent le faire, pourquoi pas nous?... Après tout nous avons le même patron, le contribuable!"

Bien qu'il eût été inapproprié de commenter en détail des raisonnements de cet ordre, j'ai cru utile, chaque fois que j'en ai eu l'occasion, de relever les aspects négatifs et dommageables des "fuites", par exemple:

a) elles soulèvent habituellement beaucoup plus d'intérêt qu'elles ne le méritent, un intérêt qui réside autant dans le fait qu'il y a eu fuite que dans le fond ou la nature de ce qui a été révélé;

b) presque toujours, les renseignements ainsi divulgués sont incomplets, dénaturés et donnent une fausse idée d'un problème ou d'une situation;

c) elles peuvent favoriser certains groupes ou individus tout en causant à d'autres de graves préjudices, par exemple, les fuites qui surviennent à la veille de la présentation du Budget, ou à l'occasion de l'acquisition de terrains par le gouvernement, de négociations pour l'exportation, de la signature de contrats, de l'imposition éventuelle d'un contrôle des prix ou du rationnement, peuvent entraîner des profits excessifs ou des pertes indues, perturber le marché et, de façon générale, créer un climat d'incertitude, de suspicion et de méfiance;

d) les fuites coûtent très cher en termes de temps, d'efforts, d'énergie et de frais pour l'État (c'est-à-dire le contribuable), non seulement parce qu'il faut essayer de clarifier une situation qui a été exposée de façon incomplète et souvent imprécise, dans une atmosphère de drame, de spéculation et de grands espoirs, mais aussi parce qu'il faut s'ateler à la tâche laborieuse de voir qui est responsable et pourquoi;

e) l'existence de fuites tend à fausser toute appréciation sérieuse des priorités publiques et gouvernementales; les fuites sont souvent d'excellents exemples de l'attitude qui consiste à "parer au plus pressé avant de s'attaquer à l'essentiel";

f) au mieux, on peut dire que c'est là une façon inefficace de renseigner le public ou d'agir dans l'intérêt général.

La réponse habituelle à ces critiques était "d'accord, ce sont là de bons arguments. Pourquoi diable le gouvernement ne les explique-t-il pas, au lieu de moraliser au sujet des manquements au serment?"

10° Que signifie "sécurité"?

Au cours de tous ces entretiens, nombre de questions, qui prenaient plutôt l'allure de doléances, sont revenues constamment. "Que voulez-vous dire par "sécurité?"; "Quels sont "les renseignements confidentiels?"; "Un système de classification peut-il fonctionner?"; "Arrive-t-il qu'on déclassifie quelque chose?"; "Est-ce que tout le monde fait l'objet d'une présélection?"; "Qu'est-ce qu'un "secret d'État"? Il est devenu de plus en plus clair qu'une grande partie de la terminologie en usage à la Fonction publique et qui sert à décrire le caractère confidentiel des documents peut, au mieux susciter des doutes, et au pis constituer un obstacle sérieux à la compréhension et à la crédibilité.

La difficulté réside essentiellement dans le fait que le système de classification aux fins de sécurité actuellement en vigueur a été mis au point pendant l'après-guerre. Conçu avant tout comme une mesure de protection contre l'espionnage, il est à l'image d'une époque, celle de la "guerre froide", où les concepts de "défense nationale" et de "sécurité nationale" revêtaient encore toute leur signification. Les définitions mêmes de classifications se fondent sur des considérations essentiellement d'ordre militaire, formulées dans des termes comme:

"... causerait des torts irréparables à l'État ..."

"... plans de défense de l'État ..."

"... munitions de guerre nouvelles et importantes ..."

"... nouvelles alliances ou projets d'alliances de défense ..."

"... plans de défense de points ..."

"... nouveaux et importants perfectionnements scientifiques et techniques se rattachant à la défense nationale ..."

"... rapports qui seraient profitables à une puissance étrangère ..."

On a souvent prétendu, étant donné le climat actuel de détente qui, prévoit-on, continuera de régner pendant les prochaines années, qu'il était inutile de se perdre dans des considérations de cet ordre. Certaines personnes plus réalistes, cependant, admettent le bien-fondé de ces mesures et reconnaissent qu'elles se justifient dans des domaines précis tels que la défense, la sécurité et les services de renseignements, voire même à certains égards les affaires extérieures; par contre, elles s'interrogent sérieusement sur leurs effets et les modalités de leur application dans d'autres secteurs administratifs du gouvernement. Des hauts fonctionnaires, des cadres compétents, ont, à plusieurs reprises, défendu ce point de vue, bien que nombre d'entre eux fassent partie justement du "personnel chargé de la sécurité". Malheureusement, les règlements appliqués à l'heure actuelle n'établissent pas clairement la distinction entre les méthodes employées pour obtenir des renseignements et pour lutter contre l'espionnage et celles qu'on utilise pour sauvegarder le caractère confidentiel de certaines informations, qui doivent demeurer secrètes pour une foule de raisons.

Puis on a soulevé la question connexe de "l'autorisation sécuritaire" qui confère aux fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions, l'accès aux "renseignements confidentiels". Cette formalité date également de la Seconde Guerre mondiale et des années de l'après-guerre; elle visait à s'assurer de la loyauté et de la probité des fonctionnaires ayant accès à des renseignements qui, s'ils venaient à tomber entre les mains d'une nation hostile, pouvaient mettre en danger la sécurité du pays. Cette politique et ces règles ont fait l'objet d'une étude qui remonte à 1963, et les principes fondementaux (à quelques exceptions près, notamment, l'examen des cas particuliers) sont demeurés essentiellement inchangés depuis 1948. Les autorités compétentes s'emploient actuellement à les réexaminer.

À cet égard, il semble que ce soit l'application induc, et parfois sans discernement aucun, de ces règles à un nombre sans cesse croissant de fonctionnaires qui soulève le plus d'objections. On se préoccupe seulement de savoir si l'employé a accès ou est susceptible d'avoir accès à des "renseignements confidentiels"; dans l'affirmative, il est nécessaire qu'il obtienne la cote de sécurité voulue, laquelle ne lui est accordée qu'après examen des rapports d'activités subversives et des dossiers judiciaires de la Gendarmerie royale du Canada; lorsque les renseignements sont "très secrets" (ou "secrets", comme dans la plupart des cas), la G.R.C. ou d'autres autorités compétentes doivent procéder à une enquête plus approfondie portant sur les antécédents de l'employé. Le ministère ou l'organisme employeur décide ensuite s'il accordera à l'employé "l'autorisation sécuritaire". En plus de s'interroger sur la pertinence de ces mesures dans bien des secteurs acministratifs et de souligner les contraintes qu'elles imposent en matière de diffusion de l'information et sur le plan de la dotation en personnel, on s'est fort soucié des dépenses qu'elles entraînent.

En raison des rapports étroits qui existent entre le système de classification et le processus de sélection sous le rapport de la sécurité, il est évident que l'un et l'autre devront être révisés attentivement, avec le souci de promouvoir une plus large diffusion de l'information et d'assurer un fonctionnement économique et efficace des services gouvernementaux. Personne ne s'est élevé contre l'adoption de mesures et de méthodes de sécurité raisonnables, mais un bon nombre de participants ont mis en doute l'efficacité des dispositions actuellement en vigueur et critiqué leurs modalités d'application.

On a soulevé le point connexe de l'établissement de sanctions pénales et administratives pour punir la divulgation sans autorisation préalable de renseignements confidentiels. Comme je l'ai ——————————————————————→

indiqué antérieurement, les questions de la violation du serment d'office et de discrétion ont jeté une confusion quasi universelle et la situation s'est embrouillée davantage quand on a traité des modalités d'application de la Loi sur les secrets officiels (notamment, lorsqu'il s'agit de déterminer à quel moment un secret est "officiel"). Malgré tout, dans l'ensemble, on a convenu que des sanctions pénales et administratives sont nécessaires, mais qu'elles doivent être réalistes, formulées sans ambiguïté et appliquées équitablement.

11° Le défaut sous-jacent

On s'est plaint souvent, et avec une certaine véhémence, de l'attitude du gouvernement canadien qui avait coutume (bien que ce n'était ni par principe ni de propos délibéré) de ne diffuser que les renseignements avantageux ou anodins et de dissimuler le reste. Le mot d'ordre, semblait-il, était "Dans le doute ... tais-toi". Presque toutes les personnes interrogées ont déclaré sans ambages que cette pratique, cette approche défensive et précautionneuse avec les restrictions et souvent l'exclusivité artificieuse qui l'entouraient, était le principal obstacle qui empêchait le gouvernement de s'acquitter de son obligation informer le public de ses intentions, de ses politiques et de ses programmes.

Politiciens, universitaires, journalistes, fonctionnaires, tous ont reconnu qu'entre la divulgation sans retenue et la dissimulation abusive, un équilibre judicieux doit être recherché, ajoutant que certains documents devraient, pour des périodes plus ou moins longues, être soustraits à l'attention du public, et ce, dans son propre intérêt. Ils ont tous convenu, cependant, que le gouvernement a la responsabilité de justifier le caractère confidentiel de ces informations et que les raisons de sa conduite devraient non seulement être précisées et rendues publiques, mais comprises et acceptées par la population. Les informations qui ne sont pas confidentielles devraient être communiquées au Parlement comme au grand public, en bonne et due forme, sans

dépenses excessives et avec efficacité. Un grand nombre de ces personnes ont souligné que l'adoption de ce principe, qui régirait fondamentalement la politique du gouvernement relativement à la diffusion de l'information, était essentielle si le gouvernement voulait s'acquitter des obligations qu'il avait contractées à cet égard, notamment, respecter "le droit des Canadiens de demander à leur gouvernement et d'obtenir de lui qu'il leur communique avec objectivité et en temps voulu tous les détails touchant ses programmes et ses décisions". En fait, plusieurs personnes interrogées ont même avancé que le "droit de savoir" qui est cher au public ne pourra être vraiment respecté que si l'on passe une "loi sur la diffusion de l'information" analogue à celles qui sont en vigueur aux États-Unis et en Suède; ou alors, le gouvernement devrait entériner ce droit fondamental en le faisant figurer dans la constitution, au même titre que les droits de liberté de parole et de réunion. En dépit des attraits philosophiques manifestes et autres qu'elle présente, j'ai opposé à cette approche les arguments suivants:

a) aucun de ces pays ne fait place, au sein de son régime politique, aux concepts de responsabilité collective ou de solidarité des membres du Cabinet qui, jusqu'à un certain point, assurent le caractère confidentiel "inhérent" des délibérations du gouvernement précédant les prises de décisions;

b) l'aspect juridique essentiellement désavantageux qui caractérise la diffusion ou la non-diffusion de l'information gouvernementale aux États-Unis et en Suède a suscité l'éclosion d'une bureaucratie complexe qui, sous le couvert de se conformer à la loi, n'en respecte pas l'esprit; et

c) le Canada pourrait tirer profit de l'expérience de ces deux pays et se fonder sur un principe logique et sur une politique efficace pour traiter cette question et même produire une loi appropriée, si l'on juge nécessaire finalement de légiférer dans ce domaine.

VI Ces critiques sont-elles fondées?

Selon le point de vue où l'on se place, un grand nombre de ces critiques, directes ou implicites, apparaîtront exaspérantes, prévisibles ou injustes. On peut certes opposer des arguments à chacune d'entre elles, des arguments qui pourraient être plus solides ou plus convaincants que ceux que j'ai invoqués chaque fois que les jugements portés m'apparaissaient injustes ou mal fondés. Il n'en reste pas moins que les vues exprimées dans les parties précédentes du rapport sont à mon sens le fruit d'un débat honnête ou de discussions souvent très serrées. Si elles sont injustes, je suis tout aussi coupable que leurs auteurs eux-mêmes. Mais la question véritable reste la suivante: ces critiques sont-elles fondées?

Je pense que oui. Les personnes interrogées ou consultées, comme on peut le voir d'après la liste que j'en donne, viennent des horizons les plus divers et, à mon avis du moins, forment un groupe remarquable , non seulement par la somme de connaissances et d'expériences riches et variées que ses membres ont accumulées, mais aussi, et ceci est des plus réconfortant, par la bonne volonté manifeste qui les anime. A quelques exceptions près, les personnes interrogées ont répondu avec franchise et honnêteté et, dans la plupart des cas, ont reconnu toute l'importance que revêt cette question, eu égard aux principes fondamentaux qui gouvernent notre pays et aux us et coutumes de ses habitants. Je ne crois pas que le gouvernement puisse se permettre d'ignorer leurs opinions s'il désire véritablement conformer ses actions à "la perception collective de ce qui est juste".

VII Conclusions

Voici les principales conclusions d'ordre général qui ressortent de cette enquête:

a) en raison de l'absence d'une politique d'ensemble cohérente dans le domaine de l'information, reposant sur des bases acceptables et bien définies, l'administration des affaires de l'État devient une responsabilité de plus en plus lourde à assumer pour le gouvernement et un processus de plus en plus incompréhensible pour les gouvernés.

b) les obligations gouvernementales dans le domaine de l'information sont intimement liées et indissociables des responsabilités que comporte l'administration des affaires publiques proprement dite. Gouverner, c'est informer, être bien gouverné, c'est être bien informé; et

c) bien que l'on doive respecter le droit du citoyen à être bien informé tout en protégeant ce dernier contre les abus qui peuvent survenir dans ce domaine, il importe que le public sache précisément quels moyens sont utilisés pour répondre à cette double exigence.

J'en conclus donc qu'il convient d'adopter, dans le cadre d'un programme d'action bien défini, une série de mesures afin:

a) d'améliorer les méthodes auxquelles on a recours pour expliquer la nature et la portée des décisions gouvernementales ainsi que les raisons qui ont conduit à

leur adoption, considérations d'ordre politique, voeux du Parlement, souci de répondre aux besoins du public;

b) de permettre aux Canadiens de mieux saisir la nature des problèmes auxquels le gouvernement est confronté et de leur donner la possibilité d'influencer le choix des moyens et des mécanismes qui seront utilisés pour les résoudre;

c) de bien faire ressortir qu'à Ottawa comme dans les provinces, les pouvoirs publics ont la responsabilité de veiller à ce que les Canadiens puissent avoir la possibilité d'exprimer leurs doléances et de faire connaître leurs besoins, et obtenir toute l'aide et l'appui nécessaires à cet égard.

d) de réduire, en coordonnant les activités des divers services concernés, le volume considérable de la documentation destinée au public, où le double emploi le dispute à l'inutilité, et d'offrir, à ceux qui en font la demande, des résumés et des synthèses objectifs, complets et valables sous une forme appropriée;

e) de s'assurer que la responsabilité d'informer la population est perçue par tous comme étant un service public et l'une des obligations du gouvernement et non comme constituant une prérogative que ce dernier peut exercer à sa guise ou à des fins de propagande;

f) de préciser et de déterminer les responsabilités d'Information Canada et des services d'information des divers ministères en fonction des exigences "tactiques" qui consistent à expliquer au jour le jour l'action du gouvernement, et des impératifs "stratégiques" ou à long terme qui réclament la mise en place de services adéquats d'information, de renseignements et d'orientation destinés au public;

g) de faire prendre conscience, tant au sein de la fonction publique que chez le public en général, des désavantages économiques et autres qui peuvent résulter des "fuites" mettant en cause le gouvernement, et d'établir et de faire connaître les sanctions qui seront prises contre les personnes trouvées coupables d'un tel délit;

h) d'étudier à nouveau et de redéfinir le concept de "sécurité nationale" ainsi que les mesures qu'il convient de prendre pour faire respecter ce concept en tenant compte des intérêts vitaux du pays, de ses préoccupations et de ses aspirations et de l'évolution de la situation.

VIII. Une formule souhaitable

1. Principe de base

Le 29 octobre 1969, au cours du débat sur l'Adresse en réponse au discours du trône, l'actuel ministre de l'Expansion économique régionale, M. Jamieson, a déclaré:

> "A l'origine, l'hypothèse a été émise que tout devait demeurer secret et qu'il ne fallait révéler qu'un minimum de renseignements. Une formule très supérieure et plus démocratique consisterait certes à partir de l'hypothèse que tout est libre d'accès et qu'il ne convient de soustraire certaines informations à l'examen public qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire pour des raisons d'intérêt public ou de sécurité."

Le 15 mars 1973, le président du Conseil privé, M. MacEachen, déposait à la Chambre des communes un "exposé de la position du gouvernement à propos des avis portant production de documents" (Directive du Cabinet n° 45), dans lequel il établissait, pour la première fois, les lignes de conduite à adopter par les ministres à l'égard de ces avis. Au cours du débat, M. MacEachen a déclaré:

> "Je souscris entièrement à une déclaration antérieure de l'actuel ministre de l'Expansion économique régionale (M. Jamieson) qu'on a citée. Nous avons tenté ici de formuler un principe général, puis d'indiquer que ce principe général comporte des exceptions."

(Comme nous l'avons déjà mentionné, les principes directeurs

ou critères ont été transmis au Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, où ils sont présentement à l'étude.)

Ces déclarations montrent qu'on a déjà fait beaucoup pour établir le principe de base du libre accès à l'information, sous réserve de quelques exceptions dont on aura convenu, du moins en ce qui concerne les documents demandés par le Parlement. Compte tenu de l'insistance quasi générale des personnes interrogées au cours de la préparation du présent rapport, il semblerait que l'heure soit venue d'appliquer le même principe à la diffusion de l'information gouvernementale en général. Telle serait, à mon avis, la seule façon logique d'amorcer la longue et laborieuse entreprise de changer petit à petit les méthodes, les attitudes et les usages traditionnels, si profondément imbus de prudence excessive et d'exclusivisme. C'est ce qui nous a d'ailleurs empêchés par le passé, d'aborder la question de façon franche et positive, de trouver une formule que le public puisse accepter. Mais pour que la chose soit possible, il faut absolument que le gouvernement et les citoyens comprennent clairement la nature des renseignements qui ne seront pas divulgués, et connaissent les raisons et la durée du silence.

2. Les critères

Les principes directeurs ou critères établis dans la Directive du Cabinet n° 45 sont le fruit d'une recherche approfondie et ils ont fait l'objet d'une étude exhaustive de la part des ministres avant d'être déposés à la Chambre. Cependant, ils ne se veulent pas définitifs. En les déposant, le président du Conseil privé a déclaré à la Chambre

"qu'il serait utile de voir ces directives, de les étudier, de les discuter et de déterminer si elles sont valables en principe. Si elles le sont, nous devrons alors essayer de bien les appliquer. Si elles ne le sont pas, nous devrons alors les modifier."

Les directives ont par la suite été transmises au Comité mixte qui, faute de personnel, ne s'est pas réuni avant le 8 janvier 1974. Etant donné qu'à cette occasion, le Comité n'a pas été en mesure d'étudier les directives en profondeur, et comme la Chambre a ajourné peu après, je me suis entretenu avec les co-présidents, l'honorable sénateur Forsey et M. Gordon Fairweather, pour leur demander tout bonnement s'ils jugeaient, à priori, que les critères étaient valables. Sous réserve des avis qui seront exprimés en temps opportun par le Comité mixte dans son ensemble, les co-présidents en ont accepté certains critères et rejeté d'autres. Une de leurs principales critiques portait sur le caractère vague d'énoncés qui, difficiles à cerner, ne laissaient pas toujours transparaître le principe sous-jacent, ne laissaient pas deviner clairement la nature des torts que pourrait causer la diffusion prématurée d'informations visées par l'un ou l'autre de ces critères.

Pour lever certaines de ces objections (qui avaient également été faites par des journalistes), j'ai tenté de reformuler ces critères, en m'attachant essentiellement aux mêmes principes, de façon qu'ils puissent servir à l'application du principe du libre accès à l'information, non seulement pour les documents destinés au Parlement, mais aussi pour l'information gouvernementale en général. Les critères et les exemples correspondants se veulent

tremplin à tout nouvel examen de la question, à toutes autres discussions à ce sujet. Peut-être pourra-t-on alors, au bout du compte, énoncer des critères qui satisfassent et le gouvernement et le public, critères qui pourront d'ailleurs être modifiés à la lumière de l'expérience.

L'application uniforme et efficace de ces critères dépendrait en grande partie du degré de facilité avec lequel il serait possible de déterminer si un document donné (ou toute autre information) est ou non visé par l'un des critères d'exception. Il importerait donc que des marques distinctives, ou cotes, et la justification de leur emploi, figurent dans le corps du document, ou ailleurs, et indiquent si le document doit être rendu public, à quel moment et quel degré de protection il convient d'exiger entre-temps. Je tenterai de décrire plus loin la forme que ces cotes pourraient prendre dans la pratique.

Les critères proposés relativement aux exceptions à la règle générale de publication immédiate sont les suivants:

"Toute information dont la publication:

A) serait préjudiciable à la sécurité de l'État, notamment celle qui porte sur:

(1) les plans stratégiques et tactiques de défense, les opérations ou manoeuvres militaires, les caractéristiques du matériel et des techniques, l'ampleur, le mouvement et le déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à empêcher un acte d'agression;

(2) les plans ayant trait aux services de renseignements et à la sécurité, au pays et à l'étranger, aux opérations ou aux manoeuvres, y compris les caractéristiques du matériel ou des techniques,

ainsi que l'ampleur, le mouvement et le déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à empêcher des actes endogènes ou exogènes visant à subvertir, par la force ou la violence, les institutions ou les pratiques démocratiques;

(3) la politique extérieure et les négociations dont le but essentiel est la sauvegarde de la sécurité de l'État;

B) pourrait compromettre la poursuite efficace des intérêts canadiens sur le plan des relations internationales, notamment l'information portant sur:

(1) certains aspects de négociations (stratégie, tactique, manoeuvre de repli, etc.) dont la divulgation pourrait donner à une autre nation un avantage injustifié;

(2) des études sur les affaires internes d'un autre État, ou l'analyse des commentaires y afférents, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information est de nature à promouvoir les intérêts canadiens de manière légitime et équitable;

(3) des opinions, rapports et renseignements de nature confidentielle provenant de représentants ou de gouvernements étrangers qui n'ont pas consenti à ce que cette information soit divulguée;

C) serait préjudiciable à l'exercice des devoirs et obligations dévolus au gouvernement fédéral, en vertu de la constitution, à l'égard des gouvernements provinciaux, compte tenu des devoirs et obligations constitutionnels de ceux-ci, notamment toute information portant sur

(1) certains aspects de négociations en vue d'accords entre le fédéral et les provinces (stratégie, tactique, manoeuvre de repli, etc.) qui donnerait injustement l'avantage à l'un des gouvernements;

(2) l'analyse des intentions et des activités des gouvernements provinciaux, - ou des commentaires à ce propos -, dans des domaines de compétence constitutionnelle exclusive ou partagée, sauf si la publication calculée et autorisée de cette information va dans le sens des intérêts de l'ensemble des Canadiens;

(3) des opinions, des rapports ou toute autre information donnée confidentiellement par des fonctionnaires, des ministres ou des gouvernements provinciaux sans que ceux-ci aient consenti à ce que cette information soit divulguée;

D) porterait indûment atteinte au droit du citoyen à l'intimité de sa vie privée ou serait effectivement de nature à lui nuire, par exemple:

(1) toute information portant sur les moeurs, la

compétence ou la réputation d'un individu pouvant se trouver dans un dossier de personnel ou la fiche de départ d'un employé;

(2) la correspondance personnelle ou confidentielle entre les citoyens et le gouvernement, ou tout renseignement personnel recueilli à des fins précises et conservé dans des banques de données, s'il est dans l'intérêt du citoyen concerné que l'information reste confidentielle;

(3) la correspondance personnelle des ministres, ou celle qui se rapporte à leur circonscription ou à des questions politiques d'ordre général qui reflètent néanmoins une orientation;

E) pourrait nuire aux négociations relatives aux finances ou au commerce, ou à la conclusion d'un accord, ou qui entraînerait des pertes ou des gains financiers indus pour un particulier ou un groupe, par exemple, des renseignements portant sur:

(1) certains éléments du budget avant que celui-ci ne soit déposé à la Chambre des communes;

(2) des détails des négociations avec d'autres gouvernements ou avec des organisations commerciales nationales ou internationales avant que le contrat ou l'accord visé ne soit passé;

(3) des données officielles à propos de propositions, négociations ou décisions relatives aux fluctuations de la monnaie, à sa circulation, au montant des réserves ou aux dangers qui les menacent, avant la publication du communiqué officiel;

(4) des détails relatifs à l'achat de terrains et de biens que le gouvernement se propose de faire, aux prix offerts, ou aux contrôles envisagés pour faire face à une situation critique;

F) pourrait compromettre la confiance nécessaire aux processus de consultation et de délibération de l'administration gouvernementale, par exemple:

(1) des notes de service internes ou la correspondance entre fonctionnaires, entre ministres ou entre fonctionnaires et ministres, dont la divulgation risquerait d'amoindrir la qualité (sincérité, intégrité et objectivité) des échanges futurs;

(2) des projets et documents de travail préparés au sein des ministères, ou conjointement par plusieurs ministères, ou pour leur compte, à moins que la publication autorisée de ces documents n'aide le gouvernement à rallier l'opinion publique au service de l'intérêt général;

(3) des projets de mémoires ou mémoires au Cabinet; les procès-verbaux, rapports de décision du Cabinet, des comités du Cabinet, ou des comités ministériels ou interministériels, ou les avant-projets ayant servi à la rédaction de ces documents;

(4) les conclusions préliminaires ou définitives d'enquêtes effectuées par des organismes spécialisés, des commissions royales ou autres commissions d'enquête, avant que l'organisme (ministère, agence ou Cabinet) qui a demandé l'enquête, l'étude ou la recherche n'ait eu l'occasion d'étudier l'incidence de leur publication sur l'intérêt public;

G) pourrait compromettre l'intégrité des avis juridiques ou des procédures judiciaires, par exemple,

(1) les avis juridiques ou les conseils donnés au gouvernement, ou le secret professionnel entre avocat et client relativement à une affaire intéressant le gouvernement;

(2) les enquêtes judiciaires ou criminelles sur des problèmes contentieux dont le règlement relève clairement des tribunaux;

(3) des opinions ou des renseignements officiels relatifs à des questions qui sont encore devant les tribunaux et dont la divulgation pourrait diminuer l'objectivité, l'impartialité et

l'équité essentiels au processus judiciaire;

H) pourrait constituer un abus de confiance, ou une dérogation à la loi, ou aux règlements du Parlement, par exemple:

(1) des opinions ou renseignements donnés à titre confidentiel au gouvernement ou à ses agents par des particuliers, des groupes ou des organisations;

(2) des renseignements dont la loi interdit formellement la divulgation ou la publication;

(3) des documents du Sénat, ou des documents dont la publication serait personnellement embarrassante pour Sa Majesté, la famille royale ou les représentants officiels de Sa Majesté."

Les critères proposés ont été énoncés de manière à ce que ne puisse être perdu de vue leur objectif fondamental, qui consiste à donner des orientations générales qui permettront de prendre les décisions les mieux indiquées pour l'équilibre à rechercher entre le droit du public à l'information et la protection de cette information contre son utilisation abusive. Les concepts fondamentaux à sauvegarder et à promouvoir sont ceux de la sécurité et de la stabilité de l'État, du droit de chaque citoyen à l'intimité de sa vie privée, de la justice et de l'équité, tant au sein des groupes que chez les particuliers et celui de la confiance indispensable à la préservation de chacun de ces concepts. L'application de chacun de ces critères suppose fatalement une part de subjectivité; c'est

pourquoi il ne faut pas s'attendre à atteindre un degré de perfection plus élevé que celui qui résulte des entreprises humaines les plus consciencieuses. Il faut espérer, toutefois, que le rappel du principe qui sous-tend chacun de ces critères contribuera à affiner les décisions touchant la classification sécuritaire de l'information et la détermination initiale du moment où il convient d'examiner ladite information en vue de sa publication.

Il n'est pas envisagé d'appliquer ces critères, ni les cotes de sécurité y afférentes, à tous les documents qui émanent de chaque ministère et organisme. Il existe en effet de nombreux ministères où il serait injustifiable, et bien inutile, de classifier chaque bout de papier. Il y a pourtant des cas où la publication non autorisée d'une série de documents non cotés, mais portant sur une même question, risquerait de porter atteinte à un ou plusieurs des principes inhérents à ces critères. Dans ce cas, il faudrait assortir le serment d'office et de discrétion de sanctions précises qui pénaliseraient toute personne coupable de la publication non autorisée de documents partiels. Au cas où la totalité d'un ensemble de documents pourrait être rendue publique par inadvertance (dans le cas, par exemple, d'une motion portant production de documents), il conviendrait de prendre une décision quant à l'application des critères à la collectivité.

3. Critères à adopter pour la classification sécuritaire

Afin de pouvoir coter les documents de façon plus ou moins rationnelle et cohérente, nous proposons qu'un ensemble de critères soient adoptés pour assurer que tous les documents du gouvernement soient cotés de la même façon. Nous proposons en outre, quels que soient la cote ou le sceau, qu'on précise quel critère particulier y a donné lieu. Par exemple, si l'on juge que la diffusion non autorisée d'un document préparé par le ministère de la Défense nationale risque de "porter atteinte à la sécurité de l'État", le document pourrait porter la mention "TRÈS SECRET (A)", "SECRET (A)" ou "CONFIDENTIEL (A)", selon l'importance du tort qui résulterait de sa divulgation. Pour décider quelle mention utiliser, on pourrait se servir des équivalences suivantes:

TRÈS SECRET (A) - si la divulgation non autorisée des renseignements risque de compromettre très gravement la sécurité de l'État;

SECRET (A) - si la divulgation non autorisée des renseignements risque de compromettre gravement la sécurité de l'État;

CONFIDENTIEL (A) - si la divulgation non autorisée des renseignements risque de porter atteinte à la sécurité et aux intérêts de l'État.

On remarquera que les termes de ces définitions sont pratiquement les mêmes que ceux qu'utilisent depuis de nombreuses années le Royaume-Uni, les États-Unis et, en matière de défense collective, tous les autres pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Étant donné l'ampleur des échanges d'information entre ces pays et le nôtre relativement à la défense, tant au sein de l'OTAN que bilatéralement, nous avons de sérieuses raisons de retenir ces définitions - dans les domaines de la défense, de la sécurité, des renseignements et d'autres aspects connexes des affaires extérieures. Nous avons également de sérieuses raisons de ne pas appliquer ces définitions à d'autres domaines de l'administration gouvernementale, bien que nous devions conserver certaines des mêmes cotes sécuritaires (SECRET, CONFIDENTIEL, etc.), suivies d'une indication du critère qui en a motivé le choix. Par exemple, si l'on juge que la diffusion non autorisée d'un document préparé par Statistique Canada "constitue un abus de confiance ou une infraction à la loi" (p. ex. un document donnant des renseignements détaillés sur le recensement), le document pourrait porter la mention "SECRET (H)" ou "CONFIDENTIEL (H)", selon que la divulgation non autorisée des renseignements constitue une infraction à la Loi sur la statistique ou un abus de confiance qui ne relève ni de cette loi ni d'une autre.

Citons un autre exemple, peut-être plus complexe mais tout à fait courant: la préparation d'un mémoire au Cabinet. Plusieurs mois avant que le Cabinet n'en soit saisi dans sa forme finale, l'étude peut prendre naissance dans la Division de la recherche d'un ministère ou d'un organisme, qui recueille les données de base du problème, les analyse et les réunit sous forme de rapport embryonnaire. Normalement, un rapport de ce genre ne contient pas, et n'a pas besoin de contenir, d'autres conclusions que celles d'ordre analytique; il ne fait pas non plus de recommandations particulières sur la manière d'envisager le problème. Tel quel, le document n'ira probablement pas à l'encontre des critères A à H établis dans la Section VIII - 2,

et dans ces conditions, pourquoi le coter? Devrait-on alors le rendre public? Si oui, pourquoi?

Si l'on s'en tient au principe de base que nous avons énoncé, le public devrait avoir accès au rapport. Pourquoi? Parce que cela permettrait à la collectivité, et particulièrement aux citoyens qui sont directement touchés par le problème:

a) de savoir que le gouvernement prend des mesures pour régler le problème;

b) de percevoir les éléments et la complexité du problème et de voir comment le gouvernement s'y attaque;

c) de proposer des additions ou des modifications aux données et aux analyses présentées, à la lumière de leurs propres expériences et préoccupations;

d) de proposer des moyens de régler le problème à leur avantage; et

e) de se rendre compte que, parfois, ils peuvent, dans une certaine mesure, participer aux décisions du gouvernement et que la "participation", ce mot si souvent proclamé du haut des chaires électorales, est autre chose qu'une vapeur éphémère qui s'estompe dans l'oubli des lendemains d'élections.

(Cela ne veut pas dire que les quelque 1 300 documents présentés au Cabinet chaque année aient de semblables débats ou pourraient être soumis, dès les premiers stades de la

préparation, à l'examen du public et à son jugement. Nous croyons, cependant, que cette méthode est non seulement applicable, mais qu'elle serait fort avantageuse pour le gouvernement, fût-elle appliquée au dixième seulement des propositions de politique ou de programme qui sont soumis au Cabinet.)

Pour continuer avec notre exemple, disons que l'analyse et les données de base ont été modifiées à la lumière des débats publics et que certains éléments de solution ont été avancés. Un haut fonctionnaire du ministère qui a pris l'initiative, fort des directives de son ministre et de son sous-ministre, armé d'un dossier de travail préparé par les meilleurs experts de son ministère, riche de la réflexion collective de son propre ministère et des autres ministères intéressés, entreprend alors la rédaction du mémoire au Cabinet. Son dossier de travail pourrait se composer des éléments suivants:

a) des communications provenant de trois directeurs régionaux du ministère, qui exposent l'opinion personnelle (mais utile) des fonctionnaires provinciaux exerçant des responsabilités apparentées à la question, ainsi que leurs propres observations sur ces points de vue (portant la cote CONFIDENTIEL (F), étant donné que leur divulgation non autorisée risquerait, de l'avis des auteurs, de "compromettre la confiance nécessaire aux processus de consultation ... de l'administration gouvernementale");

b) une lettre du sous-ministre de la Justice à son homologue du ministère qui a pris l'initiative de présenter la chose au Cabinet, dans laquelle il fait part d'un avis juridique qu'il aura recueilli sur un élément de la proposition, dont est saisi la Cour suprême de l'une des provinces intéressées (portant la cote CONFIDENTIEL G), puisque sa publication non autorisée risquerait, selon le sous-ministre de la Justice, de "compromettre l'intégrité des avis juridiques ou des procédures judiciaires");

c) quatre communications internes présentant les réflexions franches, critiques (et souvent contradictoires) de quatre directeurs du ministère, qui partageront la responsabilité de mettre en application le programme proposé (portant la cote CONFIDENTIEL (F), pour les raisons données ci-dessus à l'alinéa a);

d) le procès-verbal de deux réunions d'un comité interministériel assemblé pour discuter la composante budgétaire de la proposition, en étudier les aspects juridiques et vérifier dans quelle mesure elle touche aux relations fédérales-provinciales (portant la cote CONFIDENTIEL (F), comme à l'alinéa c);

e) une note de service du directeur de l'information du ministère, dans laquelle il propose la meilleure façon d'expliquer la question et le programme qui devrait être établi une fois que le Cabinet aura pris et annoncé sa décision, note qui contient en outre l'opinion et les observations du chef de cabinet du ministre (portant aussi la cote CONFIDENTIEL (F)).

Après avoir terminé son projet de proposition au Cabinet, le haut fonctionnaire y inscrit la mention "Document du Cabinet (projet) CONFIDENTIEL (F)", parce que, selon lui, la divulgation non autorisée du document risquerait de "compromettre la confiance nécessaire aux processus de consultation et de délibération de l'administration gouvernementale". Il le fait ensuite parvenir au sous-ministre qui, s'il en approuve le contenu (et la cote), le présentera au ministre pour que celui-ci le signe et le présente par la suite au Cabinet.

J'ai dit que la chose était compliquée; elle l'est presque toujours, plus encore d'ordinaire que je ne l'ai laissé entendre. Toutefois, ce que j'essaie de bien faire ressortir, c'est que, avant de coter un document, il faut bien se demander pourquoi on le soustrairait aux regards du public, et combien de temps il convient de le faire, selon nos critères, dans l'intérêt du public.

4. Durée du secret en matière d'information

"Pendant combien de temps?" Cette question, souvent posée de façon fort agressive, revient presque invariablement lors des délibérations. Pendant combien de temps doit-on tenir secrète l'information gouvernementale? Quand doit-on la divulguer? Il n'existe pas, bien sûr, une seule réponse simple. Comme toujours, dans un régime démocratique qui est, en théorie et dans l'abstrait, issu du peuple, dirigé par et pour le peuple, il faut chercher de toute nécessité à équilibrer une gamme ahurissante de "poids" et d'intérêts mal assortis, à concilier l'individu et l'État, le long terme et le court terme, l'apparence et la réalité, la peur et le défi, le connu et l'inconnu. Bien rusé qui trouvera dans cet enchevêtrement le point commun d'équilibre. Parce que la vie (avec ou contre le gouvernement, en marge du gouvernement ou en son sein) est une évolution constante, ces points d'équilibre, qui pour certains sont évidents, deviennent, pour d'autres, des points d'appui, selon la motivation de chacun. Je ne crois pas qu'il soit possible d'adopter une formule universelle pour décider du moment où tel document particulier du gouvernement, qui relève de l'un ou l'autre des critères d'exception, devrait être rendu public. Il devrait toutefois être possible de décider, de façon quelque peu arbitraire, du moment où certaines catégories ou classes de documents peuvent faire l'objet d'un nouvel examen, afin de déterminer s'ils ne convient pas de les divulguer et à quel moment.

Nous nous servons pour le moment d'une fourchette de diffusion assez bien définie. Certains documents sont rendus publics immédiatement, ou presque, après que le gouvernement a pris une décision provisoire ou définitive sur tel problème, telle ligne de conduite, tel programme en particulier. Ces documents échappent aux critères d'exception. Ce sont les Livres blancs (parfois d'une autre couleur), les discours et les déclarations des ministres, les communiqués, les rapports en tout genre. Tous les autres documents, à quelques exceptions près, tombent automatiquement dans le domaine public après trente ans, et l'on peut les consulter aux Archives publiques. Nombreux sont les fonctionnaires (plus nombreux encore les gens de l'extérieur) qui prônent la réduction de cette période à vingt ans.

Quant à la diffusion entre ces deux extrêmes, nous savons que certains pays, entre autres les États-Unis, ont tenté sans grand succès d'établir un calendrier arbitraire de décote pour certaines catégories de documents. Les raisons de l'échec sont évidentes. Il est pratiquement impossible de déterminer, au moment de sa rédaction, si la publication d'un important document secret sera pertinente ou néfaste à tel ou tel moment du futur. La seule solution sur laquelle on semble s'entendre, c'est qu'il convient de procéder à un examen périodique (tous les deux, cinq ou dix ans) des principaux dossiers ministériels pour déterminer s'ils peuvent être diffusés, à quel moment et sous quelle forme. Pour faciliter la chose, il faudrait prendre pour principe d'inscrire sur tous les dossiers importants, au moment de leur présentation, la date où l'on pourra probablement les diffuser sans danger, ou, à tout le moins, une date rapprochée à laquelle le dossier sera réexaminé pour déterminer s'il peut être diffusé.

Il paut sembler, de prime abord, que ces opérations pèseront trop lourdement sur les épaules de nos administrateurs, exigeront trop de temps, d'efforts et de frais. Je ne le crois pas; surtout si les autres propositions présentées ci-dessous sont acceptées et mises en application dans leur totalité.

5. Principale source: le Cabinet

De tous les organes du gouvernement, le mieux informé et celui vers qui le public se tourne en premier lieu pour en attendre la manne, est sans conteste le Cabinet. Toutefois, il semble être aux yeux du citoyen celui qui filtre le plus chichement l'information et, qu'il s'agisse des ministres pris individuellement ou du Cabinet dans son ensemble, ils ont probablement raison. Voici une comparaison purement quantitative et quelque peu bizarre d'ailleurs: pour la plupart des réunions du Cabinet, chaque ministre reçoit une documentation qui se rapporte à l'ordre du jour et qui pèse, en moyenne dix livres. L'information rendue publique à l'issue de ces rencontres pourrait, elle, se mesurer en onces, voire en grammes. J'admets que cette comparaison est quelque peu injuste pour des raisons bien évidentes. Néanmoins, elle soulève une question importante, à savoir si un tel déséquilibre peut se justifier.

Sur le plan qualitatif, la documentation remise aux ministres pour les rencontres du Cabinet est (ou devrait être) rassemblée à partir des meilleures sources canadiennes, tant pour l'information, la recherche, l'analyse que pour les jugements qu'elle contient. Si l'on songe, sur le double plan quantitatif et qualitatif, à l'effort nécessaire à la préparation de cette documentation et aux longues et doctes délibérations qu'elle suscite à la réunion même, et si l'on considère les faibles échos qu'en perçoit le public, la disproportion est encore grande.

Si nous nous essayons à analyser les raisons de cette disproportion, nous comprenons le bien-fondé de certaines raisons invoquées, mais les autres gagneraient à être examinées. Par exemple, on admet en général comme normal que les délibérations elles-mêmes restent confidentielles de manière à préserver l'essentiel de la solidarité des ministres et de la responsabilité collective du Cabinet. Il s'ensuit donc que l'ordre du jour, les documents soumis à l'étude du Cabinet et le procès-verbal des réunions doivent rester confidentiels, et le demeurer pendant une certaine période pour que la publication de ces documents ne

puisse, comme l'expliquait le secrétaire du Cabinet, nuire ni à la réputation ni aux bonnes relations de ces hommes politiques qui ont oeuvré ensemble au sein du Cabinet et qui pourraient fort bien s'y retrouver à l'avenir." Cela ne condamne toutefois pas au secret tout ce qui concerne la teneur de la documentation et l'information qui se dégage des délibérations du Cabinet Pourtant, tout cela demeure en grande partie confidentiel, exception faite des quelques miettes que les ministres intègrent à leurs déclarations, les projets de loi déposés à la Chambre des communes, des communiqués ou des programmes d'information du public (si tant est qu'il y en ait), qui sont d'ailleurs toujours établis après, jamais pendant, la prise de décision.

L'une des principales raisons de ce déséquilibre, c'est que, semble-t-il, selon l'orientation générale de la politique, on tend plutôt à bloquer l'information qu'à la libérer; les directives portent beaucoup plus sur ce qu'il faut retenir plutôt que sur ce qu'on peut divulguer. Jusqu'en 1969, "les instructions concernant la préparation des documents du Cabinet et la conduite des affaires du Cabinet" n'abordaient ni la question, pourtant fondamentale, de l'explication au public de la teneur du document présenté, ni les motifs qui poussaient le Cabinet à prendre sa décision. En décembre 1969, la note suivante fut ajoutée aux instructions:

> "Notes concernant l'information du public: Le mémoire doit faire ressortir les aspects du projet qui doivent être rendus publics, et indiquer si celui-ci doit faire l'objet d'une déclaration officielle ou d'un programme d'information du public."

Ce n'est pas vraiment ce qu'il convient d'appeler un appel aux armes. La note donne plutôt l'impression de dire: "Est-il vraiment utile de publier quoi que ce soit?"

Récemment, en vue d'aider les ministères ou organismes chargés de préparer les mémoires au Cabinet, des mesures ont été prises pour bien marquer la nécessité, pour les ministres, de pouvoir compter sur un plan bien défini et très complet d'information du public qui leur permette

d'étudier de plus près les propositions qui leur sont faites. Cette décision dénote d'importantes améliorations, même s'il semble que les ministères et organismes n'y aient pas répondu très favorablement. J'estime que nous pourrions encore faire d'immenses progrès si nous y ajoutions, sous formes d'instructions nettes et précises, les directives suivantes:

a) que chaque mémoire au Cabinet, et les documents fournis à l'appui, constituent la base d'un projet de communications;

b) que le directeur de l'information du ministère ou de l'organisme suive dès le début la préparation de tout document soumis au Cabinet, et y participe largement;

c) que le directeur de l'information, de concert avec les hauts fonctionnaires et les autres cadres directement intéressés, prépare un résumé, en termes simples, des données de l'analyse sur laquelle sont fondés la décision de principe, le programme et le projet de loi ou de règlement que l'on soumet au Cabinet. Ce résumé pourrait être distribué aux députés, aux sénateurs, à la presse, à la population et à la fonction publique peu de temps après qu'une décision a été rendue par le Cabinet, en même temps que les documents ou parties de documents fournis à l'appui, dans la mesure où ils ne sont pas exclus par les critères de la partie VIII-2 ci-haut.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles le public peut à juste titre considérer le Cabinet, et pour lesquelles le Cabinet peut se considérer lui-même, comme la source première d'information en matière de politiques et de programmes gouvernementaux. Comme je l'ai mentionné plus haut, les réunions du Cabinet suscitent inévitablement beaucoup d'intérêt, de réflexion et d'attentes. Le Cabinet est en effet le lieu où aboutissent toutes les démarches, où se trouvent réunies en un tout l'ensemble des bribes d'information recueillies çà et là. Le Cabinet, c'est le centre de décision par excellence. Il possède, plus que quiconque, les instruments nécessaires pour assumer la tâche cruciale, du

début à la fin, de permettre au public de bien comprendre et de bien apprécier les efforts qu'il fait en son nom; pourtant on le considère comme une espèce de cabale mystérieuse, secrète et lointaine, symbole du gouffre qui semble se creuser toujours davantage entre le gouvernement et les gouvernés.

Ce point de vue paraîtra peut-être quelque peu amer et excessif aux yeux de certains, mais il faut bien comprendre, parce que c'est grave, qu'il en est ainsi et que c'est là l'opinion d'un nombre impressionnant de jeunes Canadiens instruits, celle, en particulier, des étudiants des cegeps et des universités qui ont perdu, pour la plupart, toute confiance dans l'utilité des grandes institutions gouvernementales et qui concentrent leurs efforts et leurs intérêts sur des questions qui n'ont rien de parlementaire, au sein de groupements plus petits, auxquels on s'identifie plus aisément - où "on agit". Et je suis convaincu aussi que ces jeunes ne sont pas de simples marginaux hirsutes et extrémistes comme ceux de la fin des années soixante, et qu'il ne faut pas les tenir pour quantité négligeable quand on songe à l'avenir du pays.

6. Accessibilité

A supposer que l'on juge raisonnables et judicieuses les propositions formulées ci-dessus, il conviendrait peut-être de se demander comment diffuser toute cette information, et à qui l'adresser. Avant de tenter de répondre à ces questions, je crois qu'il est important de faire la distinction entre la diffusion automatique de l'information non sollicitée et sa publication sur demande. Par le passé, l'absence de cette distinction a certainement causé gaspillage, contradictions, confusion et irritation. En conséquence, le public n'a pas pu, autant qu'il l'aurait dû, se tenir au fait de la situation. L'information non sollicitée a souvent suscité la méfiance, alors que l'information demandée était, pour une bonne part, très difficile sinon impossible à obtenir, du moins sous la forme et dans les délais requis. Un sage sénateur disait: "N'oubliez pas que dans une certaine mesure, il revient aux gens de demander les renseignements dont ils ont besoin -

et quand ils le font, il faut les leur donner, dans la mesure du possible. Et si ce que vous leur donnez n'est pas conforme à leurs besoins, ils n'y attacheront aucun crédit et ce n'est pas moi qui les en blâmerai. Ils considèrent que si ces renseignements sont inutiles, c'est donc que l'on gaspille leur argent."

Pour ce qui est de la distribution de l'information sur demande, le véhicule le plus approprié est certes Information Canada. Une des raisons pour lesquelles on considère toujours cet organisme comme "une solution en quête d'un problème", c'est qu'il n'a pas été largement utilisé aux fins pour lesquelles il a été créé parce que les ministères et le gouvernement, en général, ont hésité à lui fournir l'information requise qui lui aurait permis de jouir d'un certain crédit en tant que dépositaire de l'information, ou de centre de rassemblement de l'information recueillie par les ministères et les organismes. Il ne fait aucun doute que c'est aux ministères qu'incombe, et doit incomber, la responsabilité première de la production et de la teneur des documents d'information relatifs à leurs opérations, mais il n'est pas moins évident qu'Information Canada pourrait les aider à établir un plan de communication et, plus tard, de consultation et de distribution.

On a demandé à Information Canada de décrire, de manière claire et précise, la façon dont il procéderait pour assurer la bonne circulation de l'information qui découlerait de la mise en oeuvre des propositions faites ci-dessus à l'égard des affaires du Cabinet. Réponse:

Procédure de publication des documents

Information Canada travaille depuis trois ans à l'élaboration de mécanismes d'enregistrement précis et de repérage rapide d'informations sur les ministères, les politiques, les programmes et les services du

gouvernement fédéral. Le système est maintenant en usage dans toutes les informathèques d'Information Canada.

Jusqu'à ce jour, 20 000 données ont été consignées, et ce nombre s'élèvera à 60 000 au mois de mars 1975. Chaque article est classé selon le numéro de catalogue, le titre et le nom du ou des auteurs. On en fait un résumé pour ensuite le placer sous une rubrique et l'inscrire à une banque d'information. Ces renseignements sont reproduits sur des fiches de 3 x 5 pouces, puis distribués aux centres régionaux de chaque province. L'information est dès lors facile d'accès partout au Canada.

La souplesse et l'étendue du système, conçu pour rendre service aux Canadiens d'un océan à l'autre, en font un centre idéal pour la transmission des documents que permettrait une politique de liberté d'accès. Les procédés suivants seraient d'application facile:

(1) les documents publiés par les ministères et organismes, ou par le Cabinet, sont envoyés à Information Canada;

(2) l'article reçoit un numéro d'acquisition;

(3) un résumé du document est préparé et introduit dans le circuit;

(4) le document est ensuite renvoyé au ministère dont il émane pour y être classé selon le numéro d'acquisition;

(5) le document peut être repéré grâce au classement par matière, et n'importe qui peut l'obtenir en s'adressant au ministère ou à n'importe quel centre d'Information Canada;

(6) l'automatisation du système est à l'étude ; quand ce sera fait, il y aura une case secrète pour les documents confidentiels dont l'obtention sera assujettie à un mot de passe ou un code spécial, jusqu'à leur déclassement;

(7) une liste quotidienne des documents disponibles serait distribuée aux députés et aux sénateurs, aux journalistes parlementaires et aux autres personnes et organismes qui auront exprimé le désir de se prévaloir de ce service. En outre, la liste serait affichée dans tous les centres d'Information Canada et dans les immeubles importants, privés ou publics, du Canada."

Afin d'éviter tout coûteux conflit de compétences, il y aurait lieu d'examiner tous les index portant sur l'information gouvernementale, ceux d'Information Canada, de l'Imprimerie nationale, de la Bibliothèque du Parlement et des Archives publiques, afin d'assurer la plus grande coordination et l'harmonie la plus complète.

Les méthodes proposées ne supprimeraient pas totalement le besoin de fournir au Parlement, aux media et au grand public une certaine quantité d'information non sollicitée, mais faciliteraient, d'une part, la prise de décisions plus judicieuses quant à la nature, à l'orientation et à la quantité d'information non sollicitée à fournir, et, d'autre part, à déterminer quelle information peut être rendue publique sur demande; il s'agit en substance, d'adopter des normes visant à améliorer la qualité du fond et de la forme. Les économies seraient probablement considérables et tout porte à croire que les résultats en vaudraient la peine.

7. Influence du public sur la politique du gouvernement

Dans les paragraphes qui précèdent, j'ai traité des moyens par lesquels l'information pourrait être rendue publique après la prise par le gouvernement des décisions sur les politiques et les programmes. Sans doute est-il tout aussi important qu'avant cette prise de décision, davantage d'informations sur les problèmes auxquels font face le gouvernement et le pays soient portées à l'attention de la population, pour qu'elle puisse en discuter et faire connaître sa réaction. J'ai appris au cours d'entretiens avec des sous-ministres que plusieurs ministères et organismes préparent en permanence, un grand nombre d'études et d'analyses, en prévision de la formulation de lignes de conduite ou de programmes d'action. Le plus souvent, les sous-ministres ont exprimé l'avis qu'il serait utile et avantageux de porter nombre de ces études à l'attention du Parlement et du grand public afin d'obtenir les réactions pouvant permettre de déterminer les moyens les mieux adaptés au règlement de la question à l'étude. Ils ont cependant hésité à le faire en l'absence d'une politique cohérente et de procédures admises pour la publication de ces documents.

Je propose donc, en un premier temps, d'inviter les ministères et les organismes à étudier l'opportunité de présenter des exemplaires de leurs rapports à Information Canada qui les inscrira sur la liste quotidienne des publications dont j'ai fait état plus haut. Dans un deuxième temps, on pourrait demander aux directeurs de l'information chargés de la diffusion de ces études et de ces rapports, de faire en sorte que leur accessibilité soit connue des divers "publics" le plus directement intéressés, et d'étudier les divers moyens de connaître leur réaction. Le but visé doit être un gouvernement, un Parlement et un public bien informés, et ces études devraient être entreprises dans ce but.

8. Être utile au citoyen et tenir compte de ses réactions

Comme nous l'avons déjà souligné, il y a lieu d'améliorer l'attitude et la compétence des employés fédéraux dans les régions afin de mieux servir les citoyens les moins actifs et les moins privilégiés, en étant sensible à leurs besoins et à leurs inquiétudes, en les aidant et en les conseillant en vue de trouver des solutions à leurs problèmes. Certains prétendent que l'information gouvernementale ne doit pas aller dans ce sens et qu'il faut laisser aux organismes municipaux et provinciaux le soin de s'occuper de ce genre de "travail social". Je doute, pour ma part, que l'on puisse tracer des limites aussi nettes étant donné que, souvent, les citoyens se désintéressent du gouvernement fédéral sous prétexte qu'il ne sait pas établir des rapports personnels de confiance, excluant le paternalisme, par l'entremise des employés sur place.

Une fois de plus, il s'agit d'un domaine où les représentants régionaux du gouvernement fédéral, de concert avec Information Canada et les autorités et organismes locaux, peuvent implanter une sorte de "présence fédérale" que ne remplaceront jamais les drapeaux, les logotypes, les écriteaux bilingues et autres symboles. Dans certaines régions, les

employés des divers ministères et d'Information Canada oeuvrent dans ce sens et obtiennent des résultats (projets pilotes d'Information Canada en Nouvelle-Ecosse et au Manitoba), mais il est évident qu'un effort plus intense et plus soutenu s'impose, si l'on reconnaît qu'il incombe à chaque fonctionnaire au service du public

a) de renseigner les citoyens sur leurs droits et la manière de les exercer, et sur leurs obligations à l'égard des programmes et des politiques;

b) d'aider les citoyens de chaque localité à évaluer l'efficacité ou le manque d'efficacité de ces mêmes politiques et programmes;

c) de faire valoir les opinions des citoyens auprès de ses supérieurs hiérarchiques de la région ou de l'administration centrale, à Ottawa; et

d) de considérer son rôle de représentant fédéral dans la région comme impliquant une collaboration et non une concurrence.

Nous accusera-t-on de paternalisme? Peut-être. Mais ce n'est l'opinion ni des députés, ni du citoyen perplexe qui essaie de résoudre un problème immédiat portant sur l'impôt, la pension, le chômage, le bien-être social, le logement ou simplement sur la façon de subvenir à ses besoins.

Il n'y a pas de doute que le gouvernement fédéral tente par tous les moyens de faciliter la résolution de ces problèmes. Il reste que ces efforts seraient mieux compris, plus appréciés et, partant, plus efficaces, si nous unissions nos efforts en vue de faire comprendre aux fonctionnaires l'obligation qui leur incombe d'expliquer, d'écouter, de répondre et d'aider. Information Canada présentera d'ailleurs certaines

propositions en ce sens, où il sera vraisemblablement tenu compte du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Je proposerais en outre qu'on étudie sérieusement la possibilité d'améliorer et de rationnaliser le mode actuel de communication téléphonique entre le citoyen et l'administration fédérale et d'assurer un service gratuit partout où la chose est possible, en mettant en place un central dont les agents seraient rompus à l'art de servir le public. Dans un pays aussi vaste que le nôtre, le téléphone est souvent le premier, sinon le seul moyen de communication directe entre le citoyen et le gouvernement. Or, si les citoyens ont le droit de communiquer avec leur gouvernement (droit qui n'est pas mis en doute, que je sache), le gouvernement, pour sa part, a le devoir de leur faciliter les communications et de réagir positivement lorsqu'ils se prévalent de ce droit. Nous nous sommes depuis trop longtemps bornés à évaluer les distances en termes de coûts et non en termes de services.

9. Accès aux hauts fonctionnaires

Si l'on exige des représentants régionaux du gouvernement fédéral qu'ils s'acquittent des fonctions énumérées ci-dessus, peut-on imposer des obligations semblables aux sous-ministres et aux autres hauts fonctionnaires, à Ottawa? Cette question a été posée souvent, et sérieusement, non seulement par les journalistes, dont les motifs sont évidents, mais aussi par de nombreux députés qui éprouvent certaines difficultés à obtenir l'information relative à l'activité gouvernementale dont ils auraient besoin pour renseigner et servir convenablement leurs électeurs. Tant les journalistes que les députés demandent à avoir plus facilement et plus régulièrement accès auprès des hauts fonctionnaires, individuellement, ou par petits groupes au besoin. On invoque souvent l'argument selon lequel l'horaire de la plupart des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires consciencieux serait à tel point chargé qu'ils auraient bien peu de temps à consacrer à leurs familles et amis, et encore moins aux personnes étrangères à leurs travaux.
Cet argument suscite habituellement le commentaire suivant:

> "Ces fonctionnaires seraient moins occupés à se justifier ou à justifier les décisions de leurs ministres à la suite de commentaires défavorables de la presse, des électeurs ou des parlementaires, s'ils prenaient la peine de nous accorder quelques minutes de leur temps dans le cours normal de leur activité."

Bien que les rapports entre les hauts fonctionnaires et les représentants des media se soient améliorés depuis quelques mois, l'incompréhension continue d'être grande, semble-t-il, entre les fonctionnaires et les députés; ce qui est de nature à nuire à la bonne marche du système. J'ai été particulièrement étonné par l'impression générale que nombre de jeunes députés semblent avoir des sous-ministres et des hauts fonctionnaires; ceux-ci leur paraissent distants, inaccessibles et condescendants à l'égard de la Chambre et des députés. Cette impression générale, qui s'accompagne d'un sentiment de frustration, de méfiance et d'animosité ne peut guère rehausser le prestige de la Fonction publique fédérale

dans les circonscriptions de ces députés. J'ajoute que cette impression ne se limite absolument pas aux membres de l'opposition.

Je ne puis proposer aucune formule simple et aisée qui soit susceptible de dissiper ces impressions souvent injustifiées. Les fonctionnaires continueront d'être peu disposés à discuter avec les journalistes et les députés des aspects "délicats" d'une politique tant qu'ils craindront d'empiéter sur des domaines de responsabilité ministérielle. En tout état de cause, les ministres pourraient considérer les avantages qu'il y aurait à autoriser les hauts fonctionnaires à répondre plus favorablement aux demandes d'entrevues qui leur sont faites par les journalistes et les députés, et aux demandes de rencontres non officielles, voire à leur permettre d'organiser, périodiquement, des séances qui regrouperaient fonctionnaires, journalistes et députés pour la discussion de questions d'intérêt commun, séances qui se tiendraient aussi souvent que possible dans les régions, et non uniquement dans l'ambiance de "serre" que l'on trouve parfois à Ottawa.

Tout en insistant sur la nécessité de recourir plus fréquemment aux députés pour véhiculer l'information et les explications, je dois également souligner l'importance de la communication directe entre le gouvernement et le citoyen. A trop dépendre des medias pour la transmission de l'information, on court certains dangers. En effet, le propre des medias est de "vendre" un produit en recourant à des slogans concis qui suscitent chaque jour l'intérêt, sans toutefois le soutenir; les messages "passent", d'autres prennent leur place. L'information gouvernementale présentée sous forme de reportages est souvent fragmentaire et inexacte. Et, une fois l'erreur commise, dans un article, un commentaire ou un récit, le public ne s'intéresse pas plus aux mises au point du gouvernement qu'aux informations de la veille.

10. Information Canada et les services d'information

Les fonctions respectives des services d'information des ministères et d'Information Canada ont fait couler beaucoup d'encre, et je n'ai pas la prétention de croire que je pourrais proposer une formule susceptible de clore le débat. Certaines orientations se dégagent néanmoins, et si on les considère dans le contexte global que je propose, il devrait en résulter un partage plus rationnel de notre tâche fondamentale qui est de mieux informer la population sur l'activité gouvernementale.

J'ai dit précédemment que si la "fonction d'informer" qui incombe au gouvernement fédéral consiste à expliquer, à guider, à orienter et à réorienter, à écouter, à assister et à persuader, cette fonction est une composante essentielle de la "fonction de gouverner" et en est inséparable. Cela admis, il s'ensuit que tout fonctionnaire, qu'il soit élu ou nommé, est tenu d'assumer une partie de ces fonctions. Bien que cette proposition me paraisse fondée et importante, les considérations pratiques imposent une certaine spécialisation et une répartition rationnelle des tâches qui tienne compte de l'efficacité avec laquelle les uns et les autres peuvent s'en acquitter.

Je crois que c'est dans cette optique qu'il faut définir le rôle des divers services d'information ministériels et d'Information Canada. En premier lieu, il semble évident que ce sont les ministères et les organismes qui doivent conserver la responsabilité de décider quels sont les renseignements à rendre publics concernant leur activité, et qui en a besoin. C'est du point de vue des moyens à employer qu'Information Canada peut rendre le plus de services aux ministères et organismes, ainsi qu'au gouvernement dans son ensemble. Voici quelques-unes des nombreuses questions qui se posent sur le plan des moyens:

a) comment rendre l'information intelligible et utile?
b) quel est le moyen le plus efficace pour communiquer l'information à ceux qui en ont besoin?
c) comment évaluer son efficacité?
d) comment former nos agents d'information?

e) comment éviter la répétition inutile des efforts consentis?

Dans les circonstances actuelles, Information Canada a lieu de se demander: "Comment, justement, amener les ministères à poser ces questions?" C'est là le problème, si simple qu'il puisse paraître, auquel Information Canada et le gouvernement doivent trouver une solution. Je ne crois pas que celle-ci puisse être imposée.

Comme je l'ai dit précédemment, Information Canada pourrait utilement étendre à plusieurs domaines son activité actuelle d'organisme central prestataire de services; Information Canada pourrait être:

a) un central d'information;

b) une source de conseils et d'assistance techniques sur la présentation et l'orientation de l'information, ainsi que sur les choix à faire en matière d'achat ou d'élaboration de programmes d'information;

c) un complément nécessaire aux opérations régionales des ministères;

d) une source de formation.

Je propose de définir en ces termes le futur rôle d'Information Canada, compte tenu des recommandations que pourra faire dans son rapport le Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Parlons maintenant des services d'information des ministères et des organismes. Si je devais traduire fidèlement, dans une proposition, les points de vue de la plupart des personnes interrogées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, je la formulerais ainsi: "congédier ou mettre à la retraite la moitié des agents d'information, les plus incompétents, et placer les autres sous l'autorité directe des sous-ministres". Cette proposition est évidemment beaucoup trop crue et trop simple, mais elle reflète bien les principales préoccupations exprimées quant à la compétence, à l'influence et au nombre d'agents dans les services d'information de la Fonction publique. Quand on cherche les causes véritables de ces préoccupations, on constate qu'elles sont tout autant imputables aux ministres, aux sous-ministres et aux directeurs d'organismes, présents et passés, qu'aux agents d'information eux-mêmes. Pour une multitude de raisons, dont quelques-unes ont déjà été exposées, il n'y a qu'un petit nombre de ministres et de sous-ministres qui considèrent l'information comme une partie intégrante des fonctions du gouvernement et des attributions ministérielles au titre de la loi. Bon nombre sont portés à considérer leurs agents d'information comme des "spécialistes en relations publiques qui sont au Cercle

des journalistes à prendre un verre lorsqu'on a besoin d'eux". Jusqu'à ces derniers temps, un bien petit nombre de directeurs d'information siégeaient régulièrement aux comités de cadres supérieurs des ministères ou à d'autres comités semblables, et il y en a encore beaucoup qui n'en font pas partie. D'ailleurs, dans bien des cas, la participation est plutôt une question de forme que de fond. Certains sous-ministres déclarent: "Un bon agent d'information serait sûrement à sa place parmi mes conseillers supérieurs. Mais voyez le type que la Commission m'a envoyé: sur titres, il est compétent; en fait il ne connaît rien des affaires du ministère et je ne peux pas lui faire confiance!"

Il y a bien sûr des exceptions; dans ces rares ministères où les sous-ministres parlent favorablement de leurs directeurs d'information, et réciproquement, nous avons des preuves que ceux qui utilisent l'information et ceux qui la transmettent considèrent la production impressionnante et avantageuse. Dans chacun de ces ministères, on semble avoir conscience de l'interdépendance, fondée sur la confiance, la discrétion et la compétence, des cadres supérieurs et des agents d'information.

Comment pourrions-nous implanter cette interdépendance dans tous les ministères et tous les organismes? L'une des solutions proposées consisterait à exiger que les directeurs d'information soient pleinement informés, et cela dès le début, de la préparation des mémoires au Cabinet et autres projets portant sur la politique et les programmes, et qu'on les y associe véritablement. J'estime que c'est une erreur que de considérer les agents d'information comme utiles uniquement au moment de la mise en oeuvre des projets gouvernementaux, et non au moment de leur formulation. Ces agents pourraient être (et certains le sont d'ailleurs) des collaborateurs précieux, parce que sensibles à l'opinion, à l'état d'esprit et aux préoccupations du public. Leur participation à l'élaboration des politiques et des programmes permettrait au gouvernment de reconnaître, d'une part la nécessité, souvent oubliée, d'expliquer tôt ou tard les décisions gouvernementales et, d'autre part, de prendre

conscience du rapport qui semble exister entre les explications tardives et les élections perdues. Corollairement, il est proposé d'exiger des directeurs d'information et de leurs équipes qu'ils préparent, dans un langage clair et en consultation avec les services opérationnels et les cadres supérieurs, un sommaire des données et des analyses servant de base aux politiques, programmes, projets de loi ou règlements proposés, sommaire qui serait publié au moment de la prise de décision par le Cabinet ou par les ministres, ou peu après; d'autre part, on propose que la documentation préparée à l'intention du Cabinet serve à dresser le "plan de communication" qui est devenu une exigence. De cette façon, les agents d'information seront tenus de se familiariser avec le fonctionnement des ministères et forcés de mieux comprendre le rôle qui leur revient: expliquer ce fonctionnement au public et seconder les cadres supérieurs et leurs ministres dans cette tâche. Un avantage supplémentaire et non négligeable de cette approche est qu'elle permettrait aux sous-ministres d'évaluer avec plus de précision la capacité professionnelle réelle et virtuelle de leur personnel d'information et de décider en connaissance de cause du nombre d'agents et des divers niveaux de qualification dont ils ont réellement besoin. Cette façon de procéder aurait aussi pour résultat de mettre en valeur les membres du personnel de gestion et du personnel des opérations qui font la preuve d'aptitudes véritables pour le secteur de l'information, compte tenu de l'importance d'y regrouper des compétences diverses.

11. La sécurité, les "fuites" et la Loi

Comme je l'ai déjà souligné, si l'on adopte une méthode systématique et rationnelle de diffusion de l'information gouvernementale, il faudra adopter une méthode semblable pour la protection de l'information qui doit être soustraite à la publication, même temporairement. Une telle méthode supposerait:

a) l'adoption, comme il a été proposé en VIII-2, d'un ensemble de critères d'exception à la règle générale de publication des documents;

b) une série de cotes établies en fonction de ces critères, qui permettrait d'adapter aux buts visés la classification de l'information, et qui indiquerait le degré et la durée de la protection requise;

c) la prise en considération de l'abandon de la cote "diffusion restreinte", recommandé par la Commission royale d'enquête sur la sécurité;

d) une révision des méthodes et des principes relatifs à l'habilitation du personnel au secret et à la sécurité du matériel et des installations, en vue d'en limiter l'application aux domaines pour lesquels ils sont pleinement justifiés;

e) une révision des lois pertinentes (Loi sur les secrets officiels, Code criminel, Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, Loi sur l'administration financière, etc.) et du serment d'office et de discrétion, en vue de prévoir des sanctions légales ou administratives efficaces en cas de divulgation non autorisée de renseignements en violation des principes qui sous-tendent les critères; et

f) une explication formelle et publique des conséquences néfastes des "fuites", ainsi que des sanctions qu'elles entraîneraient.

Les révisions mentionnées en d) et en e) sont en cours au Bureau du Conseil privé, au ministère du Solliciteur général et au ministère de la Justice, étant donné le besoin reconnu antérieurement, et font suite au rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité, de 1969. Je propose qu'on accélère les travaux et que le Comité interministériel consultatif de la sécurité soit chargé de leur coordination en collaboration avec les représentants d'autres ministères intéressés. Il conviendrait par ailleurs de tirer parti au maximum du rapport Franks, publié par le gouvernement du Royaume-Uni en 1972, surtout pour ce qui a trait, d'une part à la détermination des sanctions administratives et légales à imposer pour la divulgation non autorisée de renseignements, d'autre part, à la mise à jour de l'actuelle Loi sur les secrets officiels.

IX. Conclusion

Comme je le mentionnais dès le début, le présent rapport met l'accent sur la communication de l'information au Parlement et au grand public, et sur l'équilibre à rechercher entre cette obligation et celle qui consiste à protéger l'information contre les abus. Le rapport aborde, en outre, deux domaines importants et apparentés: d'une part, l'échange et la diffusion de l'information au sein du gouvernement et, d'autre part, la coordination et le contrôle de l'information en vue de situer les innombrables

bribes de renseignements dans le contexte plus vaste des grandes orientations politiques du gouvernement, de manière à les rendre intelligibles et à pouvoir les évaluer. Je n'ai ni formule magique ni mécanisme à proposer, mais je recommande que ces besoins soient étudiés dans le cadre de la méthode que j'ai tenté d'exposer.

D'aucuns jugeront peut-être utopique cette façon d'envisager la question. Je suis conscient de toute l'ingéniosité dont les bureaucrates sont capables pour démontrer certaine chose ne peut se faire; mais je n'ignore pas pour autant les réalisations que cette ingéniosité permet lorsqu'on trouve le stimulus et l'orientation appropriés. Ce que je propose n'est ni nouveau ni génial - c'est en fait en grande partie le prolongement logique et la rationalisation de certains principes et méthodes courants. Le principal changement proposé se situe au niveau des mentalités, et je ne sous-estime pas un seul instant les difficultés qu'il suppose. Je suis toutefois convaincu qu'un tel changement est à la fois nécessaire et possible.

Certaines personnes objecteront sans aucun doute qu'une meilleure circulation de l'information ne ferait que procurer plus de cibles aux critiques. En dépit de son apparent réalisme, cette opinion me semble refléter une étroite et dangereuse vision des choses à laquelle on peut d'ailleurs attribuer bon nombre de nos difficultés actuelles. "Bienheureux les ignorants", dit-on; mais l'expérience a démontré clairement que l'information soustraite sans raison à la publication finit par "suinter", habituellement dans des circonstances qui fournissent aux critiques non pas une, mais plusieurs cibles à leurs traits. C'est finalement tout le processus qui en souffre et non pas le seul gouvernement.

Dans le présent rapport, j'ai tenté d'étudier l'une des plus importantes fonctions du gouvernement, d'en découvrir les lacunes et les faiblesses et de définir une méthode globale susceptible de produire de meilleurs résultats. Étant donné que les éléments de cette

méthode sont interdépendants, je recommande qu'ils soient pris en considération globalement, non isolément. C'est d'ailleurs pourquoi je n'ai pas présenté de recommandations précises. Nous nous trouvons face à une forêt que nous devons observer avec le plus grand soin avant de décider quels sont les arbres à alimenter, quels sont ceux à abattre et s'il convient d'envisager un reboisement.

Je suis reconnaissant envers tous ceux qui m'ont si généreusement aidé. Je partage leur souhait que cette étude démontre au moins que nous "regorgeons d'information,mais que nous manquons de compréhension", et qu'elle éclaire un peu la route à prendre.

Government
Publications

Issue No. 33

Thursday, June 26, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 33

Le jeudi 26 juin 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29351—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 26, 1975
(34)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Leblanc (*Laurier*) and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglinton and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On a letter to Counsel to the Committee from the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration dated June 2, 1975, relating to SOR/75-246, Immigration Special Relief Regulations, No. 9, 1975,

Counsel to the Committee agreed to seek an opinion from the Department of Justice and to distribute copies of the reply to all members of the Committee.

On SOR/74-49, Kesler Loan Regulations; SOR/72-188, Norclair Investments Ltd. Regulations and SOR/75-232, National Housing Loan Regulations, amendment; together with SOR/72-190, Trinity Foundation Regulations; SOR/72-428, Solar Construction Co. Ltd. Regulations; SOR/73-214, The Tower Company (1961) Ltd. Regulations and SOR/74-106, Beacon Hill Lodges (Pointe-Claire) Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Minister of State for Urban Affairs with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-226, Whaling Regulations.

On SOR/74-415, Weights and Measures Regulations and SOR/75-262, Weights and Measures Regulations, Amendment,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate Official of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments on the regulation.

On SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations and SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Transport with respect to certain comments on the regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 JUIN 1975
(34)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Leblanc (*Laurier*) et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Au sujet d'une lettre adressée au conseiller auprès du Comité par le directeur, services juridiques, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, datée du 2 juin 1975 concernant le DORS/75-246—Règlement de dispense—Immigration, n° 9, 1975.

Le conseiller auprès du Comité convient de demander l'opinion du ministère de la Justice et de distribuer des exemplaires de la réponse à tous les membres du Comité.

Le DORS/74-49—Règlement sur le prêt aux Kesler; le DORS/72-188—Règlement visant la Norclair Investments Ltd. et le DORS/75-232—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—modification ainsi que le DORS/72-190—Règlement visant la Trinity Foundation; le DORS/72-428—Règlement concernant la Solar Construction Co. Ltd.; le DORS/73-214—Règlement concernant la Tower Company (1961) Ltd. et le DORS/74-106—Règlement visant la Beacon Hill Lodges of Canada Ltd (Pointe-Claire),

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministre d'État chargé des Affaires urbaines concernant certains commentaires sur les règlements.

Le Comité étudie le DORS/75-226—Règlement de chasse à la baleine.

Le DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures et le DORS/75-262—Règlement sur les poids et mesures—Modification,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires sur les règlements.

Le DORS/75-144—Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée) et le DORS/73-81—Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur les règlements.

The Committee considered SOR/73-481, I.A. and N.D. Canal Land Regulations, SOR/74-520, Small Craft Harbours Leasing Regulations and SOR/74-431, Teslin Exploration Limited Order.

On SOR/75-259, Chambly Canal Lease Regulation and SOR/75-107, Anglo American Corporation Dredging Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the regulations.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that the letter dated June 17, 1975 with an enclosure from Counsel to the Committee to the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council), the letter dated June 2, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration and SOR's/75-246, 74-49, 72-188, 74-415, 75-262, 75-144, 73-81, 73-481, 75-259, 75-107 and 74-431 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:46 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie le DORS/73-481—Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère A.I.N.C.; le DORS/74-520—Règlement sur la cession à bail des ports pour petits bateaux et le DORS/74-431—Décret visant la Teslin Exploration Limited.

Le DORS/75-259—Règlement sur le bail du canal Chambly et le DORS/75-107—Règlement de dragage visant l'Anglo American Corporation,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires sur les règlements.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise que la lettre datée du 17 juin 1975 y compris son contenu, provenant du conseiller auprès du Comité à l'intention du conseiller adjoint du Conseil privé (décrets du Conseil); la lettre du 2 juin 1975 provenant du directeur, services juridiques, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et les DORS/75-246, 74-49, 72-188, 74-415, 75-262, 75-144, 73-81, 73-481, 75-259, 75-107 et 74-431 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, June 26, 1975.

• 1532

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will take the liberty of calling the meeting to order myself, by mentioning something not actually on the agenda, but which I think I should call to your attention. It will only take a moment or two.

Some time ago, hon. members may recall, I was asked to write to the President of the Privy Council— A l'ordre s'il vous plaît, je regrette de vous déranger. Your records will reveal. I am sorry, we actually have a quorum and there is one matter I wanted to bring up, I do not think it will be of any worry to Mr. McCleave if I start with this before he comes.

The one matter I wished to bring up, arises out of a suggestion made to the two chairmen by the Committee some time ago, namely, that we should ask the President of the Privy Council and the Minister of Justice, to consider the possibility of consulting this Committee before they make any amendments to the Statutory Instruments Regulations. I wrote accordingly saying that the Committee would like to be consulted before amendments were made to the Statutory Instruments Regulations. I received replies from the Minister of Justice and from the President of the Privy Council; substantially the same reply from each of them. I have the reply of the Minister, the Leader of the House of Commons here, the President of the Privy Council. I think it might be appropriate to enter it in the proceedings, along with the response I sent to him. Is that agreeable? I will read it.

• 1535

Dear Senator Forsey:

I refer to your letter of February 21, 1975, concerning the suggestion that the Joint Standing Committee on Regulations and Statutory Instruments should be consulted before amendments are made to the Statutory Instruments Regulations. As mentioned in my acknowledgment of March 7, 1975, I have discussed this matter with my colleague the Minister of Justice since it raised an important policy issue.

If by consultations are meant a formal process whereby proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations would be subject to prior approval or rejection by the Committee, the Government would be unable to agree since we do not feel that we can avoid acceptance of our final responsibility, bestowed by Parliament, for the content of these regulations by sharing on a formal basis the duty of defining them. If on the other hand, consultations refer to informal discussions with the Co-Chairmen, the Government would indeed be pleased to consider carefully their comments on existing or future regulations and any recommendations for amendments which the Committee may care to put forward.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 26 juin 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vais me permettre de commencer la réunion moi-même en mentionnant une question qui n'est pas à l'ordre du jour, mais dont je devrais vous informer. Cela ne me prendra pas longtemps.

Il y a quelques temps, comme certains membres s'en souviendront, on m'a demandé d'écrire au président du Conseil privé . . . Order, please, I am sorry to distrub you. Je m'excuse, nous avons le quorum et j'aimerais vous soumettre une question et je ne crois pas que cela dérangera M. McCleave que je commence avant qu'il n'arrive.

Vous vous souviendrez qu'on avait proposé au Comité il y a quelques temps de demander au président du Conseil privé et au ministre de la Justice d'envisager la possibilité de consulter ce Comité avant d'apporter des amendements aux règlements des textes réglementaires. J'ai donc écrit en indiquant que le Comité aimerait être consulté avant que de tels amendements ne soient apportés. J'ai reçu des réponses assez semblables du président du Conseil privé et du ministre de la Justice. J'ai la réponse du ministre, le leader de la Chambre des communes et du président du Conseil privé. Je pourrais peut-être annexer ces lettres au compte rendu de même que ma réponse. Est-ce que vous être d'accord? Je vais vous en lire le texte.

Cher sénateur Forsey,

J'accuse réception de votre lettre du 21 février 1975 dans laquelle vous nous suggérez de consulter le comité permanent des règlements et autres textes réglementaires avant d'apporter des amendements aux règlements des instruments statutaires. Comme je l'ai indiqué dans mon accusé de réception du 7 mars 1975, j'en ai discuté avec mon collègue, le Ministre de la Justice, puisque cette question soulève un problème important de principe.

Si par consultation vous entendez une procédure officielle exigeant que les amendements proposés soient approuvés auparavant par le comité, le gouvernement ne pourrait être d'accord, nous ne pouvons nous soustraire à notre responsabilité, qui nous a été déléguée par le Parlement, et partager de façon officielle l'obligation de définir le contenu de ces règlements. Si au contraire, par consultation, vous entendez simplement des discussions avec les coprésidents du comité, le gouvernement sera certainement heureux d'examiner leurs remarques sur les règlements actuels ou futurs ainsi que toutes les recommandations proposées par le comité en vue d'amendement.

[*Text*]

I replied:

Dear Mitchell:

Your letter of May 15th arrived while I was out of action with a kidney stone operation. I had it sent on to Bob McCleave.

I'am afraid I must have expressed myself obscurely. Of course nobody with any knowledge of constitutional practice would expect that proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations should be subject to prior approval by the Committee. All that anybody had in mind was what you suggest at the end of your letter: that you might consider suggestions that the Committee might see fit to offer. This, I assume, would mean that when the Government was contemplating changes (at any rate changes of any importance), it would let us know so that we could offer any suggestions we had when they would be of most use.

Meanwhile, I shall consult with Bob McCleave and our counsel, and see whether there are any suggestions that have already occurred to counsel and that the Committee might wish to offer.

I hope that in that, I expressed a view which will commend itself to the Committee, and if there is something I should add to that or subtract by way of further letter to either Minister, I hope the Committee will instruct me accordingly.

Had I seized the intention of th Committee?

An hon. Member: I think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seemed to me a preposterous suggestion that we contemplated imposing a sort of veto on this. I was astounded, in fact, that the Minister would suppose such a thing. It seemed to me that we are probably all now people who have reached the age of discretion, and a number of us have been around here or connected with politics for some time, and I was a little surprised, and this perhaps accounts for the liberty I took of expressing myself fairly freely to my old friend the President of the Privy Council. There is no censure of the Chairman for having said this, I hope?

Some hon. Members: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now I suppose we can start in on these new—our counsel hands me something which apparently... Perhaps counsel would like to mention this and deal with it himself. I gather it is something that should come up before we look at the formal agenda. Is that it?

Mr. Eglington: Some weeks ago—I cannot remember exactly when now—in connection with the letter that Mr. Lachaine, the Registar of Statutes, had written to Mr. Roger, the Instruments Officer at the Department of Agriculture, I had some harsh things to say about the index part of the Canada *Gazette* which drew forth a justifiably angry letter from Mr. Cross, the Assistant Clerk of the Privy Council, who is responsible for the Statutory Instruments and for the *Gazette* Index. As a result of the information he gave me and as a result of further investigations, it transpires that my castigations of the index were very largely unsubstantiated. As a result, I sent an apology to Mr. Corss and I would make it my intention to put into the transcript of today's meeting an apology which will be sent to both Joint Chairmen. I feel that it is in order for that apology to be inserted in the transcript.

[*Interpretation*]

Voici ma réponse:

Mon cher Mitchell,

Votre lettre du 15 mai m'est parvenue pendant que j'étais hospitalisé pour un calcul reinal; je l'ai donc fait parvenir à Bob McCleave.

Je me suis peut-être mal exprimé. Il est évident que quiconque a la moindre connaissance de la pratique constitutionnelle ne pourrait s'attendre à ce que des amendements proposés aux règlements des instruments statutaires soient soumis à une approbation préalable par le comité. Nous ne songions qu'à vous demander d'envisager les propositions faites par le comité, comme vous l'indiquez à la fin de votre lettre. Cela signifierait que lorsque le gouvernement prévoit des modifications (du moins des modifications ims rtantes) il pourrait nous en informer, afin que nous puissions lui faire part de nos suggestions au moment le plus utile.

Entre-temps, je discuterai de la question avec Bob McCleave et notre conseiller, afin de voir s'il y a des suggestions qui ont déjà été faites et que le comité pourrait vous offrir.

J'espère que le comité sera d'accord avec cette opinion; s'il y a autre chose que vous aimeriez ajouter, ou retirer, j'espère que vous me l'indiquerez; nous en ferions part au ministre.

Est-ce que j'ai bien traduit les vœux du comité?

Une voix: Je crois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble absurde de penser que nous voulions imposer un veto. J'ai même été étonné qu'un ministre ait pu le penser. Nous sommes tous des adultes et beaucoup d'entre nous ont déjà pas mal d'expérience en politique, mais j'ai été assez surpris; c'est peut-être parce que je me suis adressé assez librement à mon vieil ami, le président du Conseil privé. J'espère que vous ne me condamnerai pas.

Des voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose que nous pouvons commencer... Notre conseiller me tend un document qui apparemment... Peut-être qu'il voudrait en parler lui-même. Je suppose que c'est une question qui devrait être réglée avant d'entamer l'ordre du jour. Est-ce bien le cas?

M. Eglington: Il y a quelques semaines environ, à propos de la lettre envoyée par M. Lachaine, registraire des lois, à M. Roger, agent des instruments au ministère de l'Agriculture, j'ai fait quelques remarques assez dures à propos de l'index de la *Gazette* du Canada. Cela a entraîné une lettre assez mécontente de M. Cross, greffier adjoint du Conseil privé, chargé des textes réglementaires et de l'index de la *Gazette*. Les renseignements qu'il m'a fournis ainsi que d'autres recherches que j'ai faites moi-même, ont prouvé que mes critiques de l'index n'étaient pas toujours très justifiées. J'ai donc envoyé mes excuses à M. Cross et j'aimerais verser au compte rendu de la réunion d'aujourd'hui le texte de la lettre d'excuse qui sera envoyée aux deux coprésidents. Je crois qu'il convient que cette lettre figure au compte rendu.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that it is proper that that should be done. Does the Committee agree?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a very brief document and I think very adequate.

June 17, 1975.

J. L. Cross, Esq.,
Assistant Clerk of the Privy Council
(Orders in Council),
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario K1A 0A3

Dear Mr. Cross:

Further to my letter of 5th instant I am writing to say that on further investigation, and in light of the explanation which was contained in your letter of June 5, only two apparent errors in th Index to the Canada Gazette can be drawn to your attention by this office. I have attempted to explain those two errors on the attached sheet.

I enclose a copy of a statement which, with the consent of the Joint Chairman, I purpose to read into the record of th Committee's next meeting. For myself, I can only offer my apology for the error and statement made at the meeting of May 22nd and regret the wounding of feelings and relations which inevitably ensued.

Yours sincerely.

G. C. Eglington,
Counsel.

Enclosures 2

cc: Senator Forsey
Mr. McCleave

At the Committee's meeting of May 22nd I cast aspersions on the accuracy of the Index to Part II of the Canada Gazette. I must now say that those aspersions were almost groundless, to the justifiable annoyance and hurt of those responsible for the compilation of the Index, to whom I extend a complete and unqualified apology.

Because of the misunderstandings by your staff as to the purpose of the Index, which led to the inaccurate statements that were made, it is necessary to point out to Committee members that the Index is an Index of statutory instruments current at any time in the calendar year in which any particular Index appears, that is to say, of those in force at any time in the year in which the Index is published. It is not an Index of all statutory instruments made since the last consolidation of the Regulations in 1955. Nor is it an Index of all published statutory instruments subject to the Committee's scrutiny made since I January 1972.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now I assume that we can proceed, and if the Vice-Chairman does not mind, I shall continue for a short time. Carry on, by all means.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cela convient en effet. Le comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est un document très bref et ayant toute sa raison d'être.

Le 17 juin 1975

M. J. L. Cross,
Greffier adjoint du Conseil privé
(arrêtés ministériels),
Édifice de l'Est,
Parlement canadien,
Ottawa, Ont K1A 0A3

Monsieur,

Pour faire suite à ma lettre du 5 courant, je vous écris pour vous dire qu'après d'autres recherches, et à la suite des explications contenues dans votre lettre du 5 juin, notre bureau ne peut porter à votre attention que deux erreurs apparentes dans l'index à la *Gazette* du Canada. J'ai essayé d'expliquer ces deux erreurs sur la feuille ci-jointe.

Je vous envoie un exemplaire de la déclaration que je verserai au procès-verbal de la prochaine réunion du comité, avec le consentement des coprésidents. Personnellement, je vous demande de m'excuser pour l'erreur et la déclaration que j'ai faite le 22 mai et je regrette d'avoir pu vous froisser.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués,

G. C. Eglington,
Conseiller juridique

Pièces jointes 2

cc: sénateur Forsey
M. McCleave

Lors de la réunion du comité qui a eu lieu le 22 mai, j'ai mis en doute l'exactitude de l'index de la deuxième partie de la *Gazette* du Canada. Je dois dire que mes allégations étaient sans fondement, et qu'elles ont bien sûr dérangé et blessé les personnes responsables de cet index, à qui je présente toutes mes excuses, sans aucune réserve.

Étant donné que les membres de votre personnel n'étaient pas d'accord sur le rôle de l'index, ce qui a provoqué les déclarations inexactes qui ont été faites, il est nécessaire de souligner aux membres du comité que cet index répertorie les textes réglementaires en vigueur au moment de la parution de l'index. Ce n'est pas un index de tous les textes réglementaires depuis la dernière codification des règlements en 1955. Ce n'est pas non plus un index de tous les textes réglementaires publiés et soumis à l'examen du comité depuis le 1er janvier 1972.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose que nous pouvons poursuivre, et si le vice-président n'y voit pas d'inconvénient, j'aimerais poursuivre pendant un certain temps.

[*Text*]

Mr. Robinson: Go on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then in proper fashion I shall defer to the more powerful of the two Houses by asking him to assume the conduct of affairs.

We have a considerable number, to my mind, of extremely interesting regulations before us today and some very interesting and pithy comments from our counsel.

• 1540

The first one is the Immigration Special Relief Regulations, SOR/75-246. I think the comments of our counsel and probably the letter from Mr. Black, which our counsel has received on some of these special relief regulations we dealt with before, should be inserted in the proceedings at this stage. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

June 2, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: Immigration Special Relief Regulations

Dear Graham:

I refer to your letter of May 6, 1975 regarding the Special Relief Regulations.

The opening words of section 57 of the Immigration Act permit the Governor in Council to make regulations for carrying into effect the purposes and provisions of the Immigration Act. In addition to making such regulations, I think that it is clear that the Governor in Council can make general regulations which have the effect of exempting certain categories of persons from the regulations (e.g. regulation 27(3)). If the Governor in Council by regulation can exempt categories of persons from the Immigration Regulations, there would appear to be no reason why the Governor in Council cannot enact regulations exempting specific named individuals as well. We have consulted the Department of Justice on this point.

I trust that this explanation will be satisfactory for the Committee's purposes.

Yours sincerely,

Warren Black,
Director,
Legal Services.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington, do you wish to comment either on the letter from Mr. Black or on this new set of special relief regulations, or both?

Mr. Eglington: The special relief regulations continue to be made, although not in the bulk that has occurred in previous years. When this matter came before the Committee before we dealt with it in a very tentative fashion. There was some danger of adverse publicity that might make people who had been admitted under the relief regulations feel insecure. But the following week the whole matter was raised in the House and hit the press, the *Globe and Mail*, so the matter was then out in the open. So I then took the matter up again with Mr. Black, with whom I had had verbal conversations before, and addressed to him a

[*Interpretation*]

M. Robinson: Allez-y.

Le coprésident (sénateur Forsey): Après quoi je céderai la place au coprésident de la plus puissante des deux Chambres en lui demandant de diriger la séance.

Nous allons étudier aujourd'hui un nombre considérable de règlements extrêmement intéressants, de même que des remarques tout aussi intéressantes de notre conseiller.

Le premier règlement à l'ordre du jour est le DORS/75-246, Règlement de dispense—Immigration. Je crois que les observations de notre conseiller et probablement la lettre de M. Black que notre conseiller a reçue concernant certains de ces règlements spéciaux de dispense, comme ceux que nous avons étudiés au préalable, devraient être versées au procès-verbal. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le 2 juin 1975

M. G. C. Eglington,
Conseiller auprès du
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: Règlements de dispense—Immigration

Monsieur:

La présente a trait à votre lettre du 6 mai 1975 concernant les Règlements de dispense.

Les premiers mots de l'article 57 de la Loi sur l'immigration autorisent le gouverneur en conseil à établir des règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de cette Loi. Il est, à mon sens, évident qu'en plus d'édicter de tels règlements, le gouverneur en conseil peut en prescrire d'autres d'ordre général ayant pour effet d'exempter certaines catégories de personnes de leur application (par exemple, l'article 27(3) du Règlement. Si le gouverneur en conseil peut ainsi soustraire à l'application des règlements sur l'immigration certaines catégories de personnes, rien ne semble l'empêcher de prescrire l'exemption de personne nommément désignées. Nous avons consulté le ministère de la Justice à ce sujet.

J'espère que cette explication sera jugée satisfaisante par les membres du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur
du contentieux,
Warren Black

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington, vouliez-vous parler de la lettre de M. Black ou de cette nouvelle série de règlements spéciaux de dispense, ou des deux?

M. Eglington: Des règlements spéciaux de dispense continuent à être passés, mais pas en si grand nombre que les années précédentes. Lorsque le comité a été saisi de cette question au préalable, nous en avons traité d'une façon expérimentale. Le danger de publicité défavorable inquiétait les gens qui avaient fait l'objet d'une dispense aux termes de ces règlements. Mais la semaine suivante, la question a été soulevée à la Chambre et rapportée dans le journal de *Globe and Mail*, donc a capté l'attention du public. J'ai rediscuté de la question avec M. Black, avec lequel j'avais eu des entretiens au préalable, et je lui ai

[*Texte*]

formal letter asking by what authority the Minister purported to advise the making of regulations which, in effect, dispensed with one or more of the sections of the immigration regulations in favour of specified individuals listed in the schedules.

I sent around last week a brief note on the pretended dispensing power, which I hope managed to arrive in everybody's letter box satisfactorily, to sort of set the background to this meeting, which all has to do with dispensations.

Mr. Black's letter proceeds in three steps. He begins by saying that it is clear that the Governor in Council can make general regulations which have the effect of exempting certain categories of persons from the regulations. And he refers to Section 27(3) of the present immigration regulations.

Now these immigration regulations are not subject to our scrutiny because this section was made before January 1, 1972. Section 27 of the regulations requires of immigrants that they possess certain documents and that they establish certain things to the satisfaction of an immigration officer. And in subsection (3) the regulations dispense with the requirements of the section in favour of citizens of the United States of America and persons who have been legally admitted to residence in the United States of America and members of an armed force seeking to enter Canada pursuant to the Visiting Forces Act.

I am not myself convinced that it is at all clear that Section 57 of the Immigration Act would support Section 27 (3) of the present regulations. Section 57 of the Immigration Act is couched in the most general terms and all its subject matter headings relate to the laying down of general rules of general application related to immigrants.

Even if one concedes the point that Mr. Black makes, that Section 27(3) is valid, it appears to me to be a *non sequitur* to go on to say that of course there is the power to exempt the general categories, or to make special rules relating to special categories, and therefore there is the power to dispense with regulations in favour of named individuals. That does not seem to me to follow at all from the previous premise.

Now the pith of the letter really is in the last sentence of the second paragraph:

> We have consulted the Department of Justice on this point.

So evidently the Department of Immigration and Manpower has a legal opinion from the Department of Justice which tells them that they may dispense with the regulations in favour of named individuals.

• 1545

As an individual, I have no right of access to opinions of the Department of Justice, and I would imagine that the next step in this rather long drawn out mazurka that we are doing on the Immigration Relief Regulations is to ask the Department of Justice and Mr. Black together, I imagine, whether they will place the opinion before the Committee.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, in light of the fact that sometimes the departments are sensitive, until we have certain other legislation which we are interested in dealt with, to furnishing information of this kind, could the Department of Justice or the Minister of Justice be asked to furnish an opinion directly to this Committee? It is the

[*Interprétation*]

adressé une lettre officielle lui demandant en vertu de quelle autorité le ministre censément conseillait l'élaboration de règlements qui, en réalité, dispensaient certaines personnes, énumérées dans les annexes, d'un ou de plusieurs articles du Règlement de l'immigration.

Je vous ai tous adressé la semaine dernière une note très brève sur le prétendu pouvoir de dispense, et j'espère que vous l'avez tous reçue, en vue de vous préparer à cette réunion qui porte en entier sur la dispense.

La lettre de M. Black est divisée en trois parties. Il commence par dire qu'il est clair que le gouverneur en conseil peut faire des règlements d'ordre général, qui ont pour effet de dispenser certaines catégories de personnes du règlement. Il mentionne en particulier l'article 27(3) du Règlement actuel de l'Immigration.

Ce règlement ne fait pas l'objet de notre étude parce que l'article a été formulé avant le 1er janvier 1972. L'article 27 du Règlement exige que les immigrants possèdent certains documents et qu'ils établissent certains faits à la satisfaction d'un agent d'immigration. Le paragraphe 3 du Règlement dispense des dispositions de l'article les citoyens des États-Unis d'Amérique, les personnes qui ont été légalement admises pour résider aux États-Unis d'Amérique, et les membres d'une force armée qui désirent entrer au Canada aux termes de la Loi sur les forces étrangères présentes au Canada.

Je ne suis pas moi-même convaincu qu'il soit clair que l'article 57 de la Loi sur l'Immigration agirait à l'appui de l'article 27(3) du Règlement actuel. L'article 57 de la Loi sur l'Immigration est formulé de la façon la plus générale et toutes ses rubriques portent sur l'établissement de règlements généraux d'application générale se rapportant aux immigrants.

Même si l'on admet la thèse de M. Black, soit que l'article 27(3) est valable, je ne crois pas qu'il s'ensuive nécessairement que cet article confère le pouvoir de dispenser les catégories générales de personnes ou de faire des règlements spéciaux se rapportant à des catégories particulières. Par conséquent, qu'il y ait pouvoir de dispenser des règlements certains particuliers nommés ne me semble pas découler du tout de prémisses antérieures.

L'essentiel de la lettre figure effectivement dans la dernière phrase du deuxième paragraphe:

> Nous avons consulté le ministère de la Justice à ce sujet.

Évidemment, donc, le ministère de l'Immigration et de la Main-d'œuvre a reçu du ministère de la Justice un avis juridique disant qu'ils peuvent dispenser certains particuliers des dispositions du Règlement.

En tant que particulier, je n'ai pas accès aux avis juridiques du ministère de la Justice et j'imagine que la prochaine étape dans cette étude assez longue que nous faisons sur les règlements de dispense du Règlement de l'Immigration est de demander au ministère de la Justice et à M. Black, conjointement, j'imagine, s'ils saisiront le comité de cette opinion.

M. Baldwin: Monsieur le président, étant donné que les ministères sont parfois sensibles, en attendant que nous examinions d'autres lois pour lesquelles nous voulons obtenir des renseignements de ce genre, pourrait-on demander au ministère ou au ministre de la Justice de fournir un avis juridique directement au Comité? Cela revient au même,

[*Text*]

same thing, but rather than secure what they say may be a privileged document, because it consists of advice given to another department, we could say that we are concerned about this issue and ask them to give us an opinion as to whether or not there can be these exemptions of individuals and if so, on what basis.

Mr. Eglington: Mr. Baldwin, a formal approach by the Committee may succeed. Informal conversations I have had along those lines have been met with the reply that the Committee's proper adviser is the Parliamentary Counsel. Of course, my response was, the Attorney General is also legal adviser to Parliament as well as to the Crown and, therefore, could be requested rather to furnish an opinion.

Mr. Baldwin: I think we should ask them formally as a committee.

The Vice-Chairman: I had thought, from reading Mr. Black's letter, we would probably be hearing from the Department of Justice. The fact that it has been brought up and the fact that we are concerned and that Mr. Black has pointed out the concern which we had previously led me to believe they would probably be communicating with us, and so on. I was just going to ask you, when we would be hearing from the Department of Justice?

Mr. Eglington: We will not hear from the Department of Justice unless we request that they do something.

Senator Lafond: Unless we make a formal request.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That did not occur to me at all. When I read these I took it from the last sentence of that paragraph it was a case of *Roma locuta est*; Rome has spoken, there is nothing further to be said. I personally take leave to question its infallibility on legal points, and the courts have had something to say on that from time to time. The infallible Department of Justice has spoken, so there will now be no further noise from the cheap seats. I do not feel that way at all.

The thing that occurred to me was precisely what occurred to Mr. Baldwin, let us ask the Department of Justice for a formal opinion. If they say no, then I suppose we consider what we do next, but it seems to me quite clear that we have the right to ask for an opinion and indeed it is our duty to ask them for an opinion. This kind of thing is quite inadequate.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think this is being a little too harsh on Mr. Black. Mr. Black is in the position where he has to say this because he is an officer of the Department of Justice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not blame Mr. Black but I do not think we should simply take this statement of Mr. Black's as the opinion of the Department of Justice. I am inclined to think a formal request from the Committee is the best way to proceed. I merely ventured to support what Mr. Baldwin has said on this point and I think the opinion of the Vice-Chairman also is that we ought to proceed in this way.

The Vice-Chairman: I think we should definitely hear from the Department of Justice on it, whether it is a direct request or not. What I think we will do is, following up from what Mr. Baldwin was saying, ask the same question of the Department as was asked by the Department of Manpower and Immigration.

[*Interpretation*]

et au lieu de chercher à obtenir ce qui, selon eux, pourrait être un document privilégié, soit formé d'avis fournis à un autre ministère, nous pourrions dire que cette question nous intéresse et leur demander si, selon eux, il est possible de dispenser ces particuliers et, dans l'affirmative, pour quelles raisons.

M. Eglington: Monsieur Baldwin, il se peut qu'une approche officielle par le Comité réussisse. Lors de conversations officieuses que j'ai eues à cet égard, on m'a répondu que le conseiller compétent du Comité est le conseiller parlementaire. Évidemment, j'ai répondu à mon tour que le procureur général est aussi le conseiller juridique du Parlement ainsi que de la Couronne et que, par conséquent, on pourrait lui demander son opinion.

M. Baldwin: Je crois que nous devrions demander officiellement un avis en tant que comité.

Le vice-président: J'ai pensé, à la lecture de la lettre de M. Black, que le ministère de la Justice communiquerait probablement avec nous. Le fait que cette question ait été soulevée et qu'elle nous intéresse et le fait que M. Black nous ait mentionné notre perplexité, tout cela m'a porté à croire qu'on communiquerait probablement avec nous. Je voulais simplement vous demander si vous savez quand le ministère de la Justice communiquera avec nous?

M. Eglington: Le ministère de la Justice ne communiquera pas avec nous à moins que nous ne lui en fassions la demande.

Le sénateur Lafond: A moins que nous ne fassions une demande officielle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'avais pas pensé du tout à cela. A la lecture de cette lettre, j'ai supposé que la dernière phrase de ce deuxième paragraphe était un cas de *Roma locuta est*, ce qui veut dire: Rome a parlé, tout a été dit. Je doute personnellement de l'infaillibilité du ministère de la Justice sur certains points juridiques et les tribunaux se sont prononçés en ce sens de temps en temps. L'infaillible ministère de la Justice a parlé et vous n'avez rien à ajouter. Selon moi, cela est fort discutable.

La seule chose qui m'est venue à l'idée est précisément ce qu'a proposé M. Baldwin, demander au ministère de la Justice de nous transmettre une opinion officielle. Dans la négative, alors je suppose que nous devrons aviser, mais il me semble très clair que nous avons le droit de demander une opinion et que c'est, de fait, notre devoir. Cette réponse n'est pas du tout satisfaisante.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que vous attaquez M. Black un peu trop fort. M. Black doit répondre de cette façon parce qu'il est un agent du ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne blâme pas M. Black, mais je ne crois pas que nous devrions simplement considérer ses réponses comme l'opinion du ministère de la Justice. J'ai tendance à penser qu'une demande officielle de la part du Comité est la meilleure façon de procéder. J'appuie les propos de M. Baldwin à cet égard et je crois que l'opinion du coprésident est aussi que nous devrions agir de cette façon.

Le vice-président: Je crois que nous devrions assurément obtenir une réponse du ministère de la Justice à cet égard, que nous fassions une demande officielle ou non. Je crois que nous suivrons la suggestion de M. Baldwin, soit poser au ministère de la Justice la même question qu'a posée le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, if it comes in in advance of any meeting we are having could it be circulated to us because if the Department of Justice does write it may be interesting to some of us to have a look at it?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is an excellent suggestion. I should be very much interested to see it if it comes in during my absence.

Does that dispose of that, then? The only thing that occurs to me is that we might raise, with the Department of Justice, both the questions that are involved here. Does it seem desirable to raise the question of removing Section 27(3) of the Regulations or is it better just to stick to the one dispensing power for individuals?

Mr. Eglington: We are not entitled to raise Section 27(3) because it was made before the Committee jurisdiction begins.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. So we stick to the dispensing power proper.

The next thing then is this further example of the dispensing powers, which we have before us in the form of SOR/75-246.

• 1550

Mr. Eglington: This was put in, Mr. Chairman, just as a refresher example of what is in fact done. There are various schedules for dispensing with various provisions. Schedule 1 dispenses with 27-1, Schedule 2 with 28-1, and so on, as an example of the form of the way in which these things are done.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we may pass to the next one, the Kesler Loan Regulations, SOR/74-49, where again I think we ought to have the comments of our counsel inserted in the record. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

SOR/74-49

KESLER LOAN REGULATIONS

National Housing Act

P.C. 1974-65

May 28, 1975

Section 34.15(3) of the National Housing Act, as enacted by the amending statute 21-22-23 Eliz. II chap. 18 section 12, provides:

> "Loans may be made under the authority of this section only in respect of family housing units *not exceeding such cost as may be prescribed* by regulation of the Governor in Council, and only where the housing units will, upon completion or acquisition, be occupied by *not less than such number of persons* as may be prescribed by regulation of the Governor in Council."

Section 97.3 of the National Housing Loan Regulations (for which no reference is given to its citation, being SOR/73-461) provides that loans may be made only in respect of housing units to be occupied by not less than two persons, one of whom is an adult and another the dependent child of that adult. The present regulations purport to dispense with that generally imposed requirement and allow a loan to be made in respect of a housing

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Baldwin: Monsieur le président, si vous recevez la réponse avant une réunion, pourrait-on la faire circuler parmi nous, parce que si le ministère de la Justice nous écrit une lettre, quelques-uns d'entre nous aimeraient probablement la lire?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une suggestion excellente. Je serais très intéressé à lire cette lettre si elle arrive pendant mon absence.

Cette question est-elle réglée? La seule chose qui me vient à l'idée maintenant est que nous pourrions peut-être poser au ministère de la Justice les deux questions qui sont en jeu ici. Semble-t-il souhaitable de lui demander s'il est possible de supprimer l'article 27(3) du Règlement ou vaudrait-il mieux nous limiter à la question du pouvoir de dispense à l'égard de certains particuliers?

M. Eglington: Nous n'avons pas le droit de mentionner l'article 27(3) parce que cet article a été édicté avant les débuts du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord. Donc, nous nous en tenons au pouvoir de dispense comme tel.

Le prochain numéro à l'ordre du jour est un autre exemple des pouvoirs de dispense, qui se présente sous la forme du DORS/75-246.

M. Eglington: Ce règlement a été inclus, monsieur le président, tout simplement comme un exemple de ce qui se fait. Il existe diverses annexes de dispenses contenant diverses dispositions. L'annexe 1 dispense de 27-1, l'annexe 2 de 28-1, et ainsi de suite. Il ne s'agit que d'un exemple de la façon dont ces choses sont faites.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons alors au prochain numéro, le Règlement sur le prêt aux Kesler, DORS/74-49. Encore une fois, je crois que nous devrions verser au procès-verbal les observations de notre conseiller. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/74-49

RÈGLEMENT SUR LE PRÊT AUX KESLER

Loi nationale sur l'habitation

C.P. 1974-65

Le 28 mai 1975

L'article 34.15(3) de la Loi nationale sur l'habitation, aux termes de la résolution d'amendement 21-22-23 Eliz. II c. 18, article 12, stipule:

> «Les prêts ne peuvent être consentis sous le régime du présent article qu'à l'égard de logements familiaux *ne dépassant pas le coût que peut prescrire* par règlement le gouverneur en conseil et seulement dans le cas où les logements, après achèvement ou acquisition, seront occupés *par le nombre de personnes* que peut prescrire par règlement le gouverneur en conseil.»

L'article 97.3 des règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation (dont la citation DORS/73-461 ne comporte aucun renvoi) stipule que les prêts ne devront être consentis que pour des logements familiaux qui seront occupés par au moins deux personnes, dont l'une est un adulte et l'autre un enfant à la charge de l'adulte. Le présent règlement vise à supprimer cette exigence habituellement imposée et à permettre le consentement d'un

[*Text*]

unit to be occupied by two named adult persons resident in Lethbridge, Alberta.

While it is clear that, pursuant to section 34.15(3) of the National Housing Act and section 26(4) of the Interpretation Act, the Governor in Council may amend section 97.3 of the National Housing Loan Regulations, altering the prescription of the minimum number of persons who shall occupy housing units in respect of which loans are made, it is a dubious proposition to maintain that the Governor in Council, while maintaining section 97.3 in full force and effect as regards everyone else and every other housing unit in Canada, may dispense with the section and its requirements in respect of Leslie and Esther Kesler.

The Bill of Rights declared the dispensing power of the Crown "as it hath been used of late" to be illegal and stated that further legislation would be introduced to provide for and regulate its use. Such legislation has never been introduced. Even if it be argued that the only dispensing power that is illegal and inoperative pending further legislation is the dispensing power as exercised in known historical circumstances by King James II, the dispensing power purported to be exercised by these present regulations is precisely the type used by King James, as witness *Godden* v. *Hales*.*

One must, therefore, begin with a solid presumption against dispensation with the law by the Crown in individual cases. If that power is to exist it must be conferred by statute. In the present instance the prerogative will avail the Governor in Council nothing and the terms of section 34.15(3) do not in any way suggest, far less do they make plain, that Parliament intended to confer upon the Crown in Council a power to dispense with regulations once made.

See SOR/72-188, SOR/72-190, SOR/72-428, SOR/73-214, SOR/74-106.

*Howell's State Trials, xi, 1197.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Counsel, would you be kind enough to summarize for us the pith and substance of this?

Mr. Eglington: This particular provision is an example of a dispensation and, in a sense, the commentary which appears there follows the little piece that I sent around on the dispensing power. It is an attempt to dispense, supposedly under the authority of the section, which speaks in very general terms of a loans pool being made and in accordance with certain conditions, one of which was that not less than such number of persons as may be prescribed by regulations of the council inhabit the units.

I might say that this particular dispensation made now would be lawful because Section 34(15)(3) which is relied upon in this regulation has been replaced by a new section 34(15)(3), which in fact is in such a form as would permit dispensation. But at the time SOR 74-79 was made the provision was as is put in the commentary, referring to loans in general and costs as prescribed in the regulations and so on, in very general terms. So far as I am aware this is the only dispensation which was ever made under the old section 34(15)(3), as it then was, and it appears to be

[*Interpretation*]

prêt relativement à un logement familial qui sera occupé par deux adultes (dont le nom apparaît dans le règlement) résidant à Lethbridge en Alberta.

Bien qu'il soit clair que, conformément à l'article 34.15(3) de la Loi nationale sur l'habitation et à l'article 26(4) de la Loi d'interprétation, le gouverneur en conseil peut amender l'article 97.3 des règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation (modifiant l'ordonnance du nombre minimum de personnes qui devront occuper des logements familiaux pour lesquels des prêts ont été consentis), il est incertain de maintenir que le gouverneur en conseil, tout en conservant les pleins pouvoirs de l'article 97.3 à l'égard de toutes les autres personnes et de tous les autres logements familiaux au Canada, pourrait dispenser Leslie et Esther Kesler des dispositions et des exigences prévues par cet article.

En vertu de la déclaration des droits, le pouvoir de dispense de la Couronne «tel qu'il a été exercé dernièrement» est illégal, et il était stipulé qu'une autre loi serait présentée afin d'en prévoir et d'en réglementer l'usage. Cette loi n'a jamais été présentée. Même si l'on soutient que le seul pouvoir de dispense qui soit illégal et inopérant, en attendant l'adoption d'une autre loi, est celui qu'a exercé le roi Jacques II dans des circonstances historiques connues, le pouvoir de dispense que ces présents règlements se proposent d'exercer est exactement le même que celui auquel le roi Jacques a eu recours, tel qu'en témoigne *Godden* contre *Hales*.*

Il faut donc au départ avoir une présomption solide à l'encontre de la dispense de la Loi exercée par la Couronne dans des cas particuliers. Si ce pouvoir doit exister il doit être conféré par la Loi. Dans le cas présent, la prérogative n'investira le gouverneur en conseil d'aucun pouvoir et les dispositions de l'article 34.15(3) ne laissent aucunement entendre et encore moins ne précisent que le Parlement a l'intention d'investir la Couronne du pouvoir de dispense relativement aux règlements déjà établis.

Voir DORS/72-188, DORS/72-190, DORS/72-428, DORS/73-214, DORS/74-106

*Procès d'État Howell, xi, 1197

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington, veuillez nous résumer l'essentiel de cette question.

M. Eglington: Cette disposition est un exemple de dispense, et d'une certaine façon, l'observation placée devant nous fait suite à la note que je vous ai envoyée concernant le pouvoir de dispense. C'est une tentative de dispense, censément en vertu de l'article, qui parle en termes très généraux de prêts globaux consentis conformément à certaines conditions, dont l'une était que le nombre de personnes habitant les logements ne soit pas inférieur au nombre de personnes prescrit dans les règlements du conseil.

Cette dispense serait maintenant légale parce que l'article 34(15)(3), sur lequel est fondé ce règlement, a été remplacé par un nouvel article 34(15)(3) qui, en réalité, peut être interprété comme permettant les dispenses. Mais au moment où le DORS 74-49 a été formulé, la disposition, comme il est mentionné dans l'observation, visait les prêts en général et les coûts prescrits aux termes d'un règlement, et ainsi de suite, rédigé en termes très généraux. Pour autant que je le sache, il s'agit de la seule dispense jamais créée aux termes de l'ancien article 34(15)(3), lequel arti-

[*Texte*]

almost a classic example of the dispensing power and precisely the form that can change the second usage.

The Vice-Chairman: Why was it done? Why was there this dispensation with regard to . . .

Mr. Eglington: I have no idea.

The Vice-Chairman: . . . Leslie and Esther Kesler.

Mr. Eglington: I have no idea. There is no doubt a very good administrative reason for doing it but, on the other hand, if the power to do this sort of thing is allowed, then the propriety of the reason is not relevant and it also leads to a situation where all sorts of improper reasons could give rise to dispensation.

The Vice-Chairman: But there is the inconsistency of the whole thing. In the absence of any reason being given, it seems so inconsistent. Somebody has received a benefit of some sort which other people do not receive. What I am wondering is why should this have taken place at all? Why should we not know?

Mr. Béchard: It is amending the law by a regulation. I do not think it is a good practice to recommend because the law says something and the regulations say something else, so I do not know if we can amend the law only by regulation. I do not think so. The law was passed by Parliament, not the regulations.

Mr. Eglington: It may be, Mr. Vice-Chairman that there is a strong administrative reason for doing it. Having done it once, and perhaps being a little shame-faced about it, the amendments to the act followed some months later, which do in fact empower them to do the very same thing; to make loans on an individual basis on conditions set in individual cases.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Presumably now then under the new legislation they could repass this and look after it . . .

Mr. Eglington: They would not need to. They could not relate to this particular loan because it is a loan that was made. The new section permits them simply to grant individual loans on conditions set for individual applicants.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no retroactive provision.

Mr. Eglington: There would never have been need for such a regulation.

Mr. Baldwin: No retroactivity in this legislation.

The Vice-Chairman: What I am wondering, about, however, is whether in fact other loans are presently being made or had been made after this one to Leslie and Esther Kesler in the same kind of situation, the same set of facts.

Mr. Eglington: There could be, Mr. Robinson, if they were made after some date in May. There would be authority for doing so without the need for a regulation. At this particular one, unless some convincing reason can be given by the Ministry of State for Urban Affairs, it would simply appear to be unlawful.

[*Interprétation*]

cle semble être un exemple presque classique du pouvoir de dispense et précisément de la forme qui peut en modifier la deuxième utilisation.

Le vice-président: Pourquoi ceci a-t-il été fait? Pourquoi y avait-il cette dispense concernant . . .

M. Eglington: Cela m'échappe complètement.

Le vice-président: . . . Leslie et Esther Kesler?

M. Eglington: Cela m'échappe complètement. Il y avait sans doute une très bonne raison administrative pour cela, mais, d'autre part, si le pouvoir de faire ce genre de choses est accordé, alors peu en importe la raison cela crée une situation où toutes sortes de raisons inadéquates pourraient amener la dispense.

Le vice-président: Mais c'est là le problème. Comme aucune raison n'a été donnée, il ne me semble pas logique que quelqu'un ait reçu un avantage quelconque que d'autres personnes n'ont pas reçu. Je me demande pourquoi cela a eu lieu? Pourquoi ne devrions-nous pas le savoir?

M. Béchard: On modifie la loi au moyen d'un règlement. Je ne crois pas que c'est une bonne pratique à recommander parce que la loi dit quelque chose et que le règlement dit quelque chose d'autre; donc, je ne sais pas si on peut modifier la loi seulement au moyen d'un règlement. Je ne le crois pas. La loi a été adoptée par le Parlement, mais non les règlements.

M. Eglington: Il se peut, monsieur le vice-président, qu'il y ait eu une bonne raison administrative pour ce faire. Comme on l'avait fait une fois, et qu'on en était peut-être un peu honteux, les modifications à la loi ont suivi quelques mois plus tard, ce qui permet de faire la même chose, soit de consentir des prêts sur une base individuelle et selon des modalités et conditions établies dans des cas particuliers.

Le coprésident (sénateur Forsey): On supposerait donc qu'en vertu de la nouvelle loi, on réétudierait ce problème et le réglerait . . .

M. Eglington: Cela n'est pas nécessaire. On pourrait ne pas parler de ce prêt particulier parce que c'est un prêt qui a été consenti. Le nouvel article permet simplement de consentir des prêts particuliers selon des conditions fixées pour les requérants particuliers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'existe pas de disposition rétroactive.

M. Eglington: Il n'y aurait jamais eu besoin d'un tel règlement.

M. Baldwin: Il n'existe aucune rétroactivité dans cette loi.

Le vice-président: Toutefois, je me demande si d'autres prêts sont actuellement consentis ou ont déjà été consentis, à la suite du prêt à Leslie et Esther Kesler, dans le même genre de situation, dans des circonstances semblables.

M. Eglington: Cela se peut, monsieur Robinson. Si ces prêts étaient consentis après le mois de mai, l'autorité pour le faire existait sans qu'il soit nécessaire de passer un règlement. Cela semble illégal à moins que le ministre d'État aux affaires urbaines puisse le justifier.

[*Text*]

• 1555

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, should we not then call this to the attention of the Minister? Even if he now has the power to do the same sort of thing, it seems to me he should have it drawn to his attention that he did not have the power before. He and his officials should be more careful in future to see they do not do things that they are not empowered to do. It appears to me to be a real breach of the law in principle. It looks like a most illegitimate and illegal use of power. Now, we come then . . .

The Vice-Chairman: There was another point I was going to ask about. I notice in our counsel's comments, the second paragraph from the bottom where he talks about the Bill of Rights declare to dispensing power of the Crown as it has been used of late, to be illegal, saying that further legislation would be introduced to provide for and regulate its use.

You are saying the legislation has never been introduced. Is there any suggestion there will be legislation introduced? Or should we merely point this out to the department our understanding that there is to be some legislation?

Mr. Eglington: There has never been any general legislation governing, restricting or provide for the exercise of the dispensing power. There is an example of that later on where there is specific statutory provision allowing the Governor in Council to dispense with the regulations in individual cases. I dealt with that particular provision, in the note that went around—that the general legislation was never in use. There was that prerogative of the Crown which definitely did exist; it was simply abolished.

The Vice-Chairman: What about this note at the end where you suggest that Parliament obviously did not intend to confer upon the Crown and Counsel the power to dispense with regulations once made? Surely we should point this out to the department at least.

Mr. Eglington: Oh, yes. I suspect very much they have not done this. Someone may have already pointed it out to them, that it was improper. They saw to it that the act was amended, to be able to do same thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The new Section 15 (3) does, for this particular thing, confer a dispensing power. It is of no effect for this, but for the future.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They now have a dispensing power under the new Section 15 (3). Anybody else?

Then, I think we can proceed with the next one

SOR/72-188—Norclair Investments Ltd. Regulations

Now, what is our comment here? Is it an extended one? Should it go in? Yes, I think it should, as part of the record. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne faut-il pas signaler le cas au ministre? Même s'il a le pouvoir d'agir maintenant, il me semble que la chose doit lui être signalée. Il faut que lui et ses adjoints veillent à l'avenir à ne pas outrepasser leur compétence. A mon avis, cela constitue un véritable abus de pouvoir. Le coprésident (sénateur Forsey): Nous voilà donc arrivés . . .

Le vice-président: Je voulais vous poser une autre question. Notre conseiller juridique dit dans l'avant-dernier paragraphe de son exposé: la façon dont la Couronne a utilisé dernièrement son pouvoir de dispense est illégale et une loi devrait être déposée pour réglementer ce pouvoir.

D'après vous, cette loi n'a pas été déposée. Pensez-vous qu'elle le soit prochainement? Ou bien devons-nous signaler au ministère qu'une loi de ce genre devrait être déposée.

M. Eglington: Il n'y a jamais eu de loi régissant les modalités d'utilisation du pouvoir de dispense. Certaines lois prévoient l'utilisation de ce pouvoir. Ainsi, il existe une disposition statutaire prévoyant que le gouverneur en conseil peut se dispenser de certains règlements dans certains cas. Je signale dans ma note que la loi générale n'a jamais été utilisée. Cette prérogative de la Couronne qui a effectivement existé a tout simplement été abrogée.

Le vice-président: Ne devrions-nous pas signaler au ministère que le Parlement n'avait pas l'intention d'accorder à la Couronne le pouvoir de se dispenser des règlements adoptés?

M. Eglington: Cela leur a peut-être déjà été signalé et on a veillé à ce que la loi soit modifiée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que le nouvel article 15(3) accorde un nouveau pouvoir de dispense? Cela ne s'appliquerait pas ici mais à l'avenir.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils disposent déjà d'un pouvoir de dispense aux termes du nouvel article 15(3). Y en a-t-il d'autres?

Nous allons maintenant passer au DORS suivant:

DORS/72-188—Règlement visant la *Norclair Investments Ltd.*

Est-ce que notre commentaire est assez long? Oui, je vois qu'il l'est. Nous allons donc l'annexer au compte rendu. D'accord?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

SOR/72-188

NORCLAIR INVESTMENTS LTD. REGULATIONS

National Housing Act

P.C. 1972-1290

May 28, 1975—*SOR/72-188, SOR/72-190, SOR/72-428, SOR/73-214, SOR/74-106*

Section 11 of the National Housing Act reads in part:

"11(1) The Governor in Council may by regulation

(a) determine the maximum *loan* that may be made in respect of *a* house or housing project;

(b) determine in the case of *any* loan made to assist in the purchase and improvement of *an* existing house, the minimum amount of the loan that may be used for improvement of the house . . ."

Section 9(2) of the National Housing Loan Regulations (C 55 p. 2303 as amended) provides:

"(2) The amount of an approved loan shall not exceed the aggregate of the mortgage insurance fee and,

(a) in the case of an apartment multiple-family dwelling, $23,000 in respect of each family housing unit therein;

(b) in the case of a house, condominium unit or multiple-family dwelling that is not an apartment multiple-family dwelling, $30,000 in respect of each family housing unit therein, except that a loan in respect of a rental housing unit shall not exceed the amount of any loan that could be authorized if the housing unit were being constructed for a home owner; and

(c) in the case of a housing project consisting of housing accommodation of the hostel or dormitory type, $10,000 for each person accommodated therein."

While the general comments as to the legality of the dispensing power made under SOR/74-49 apply equally to the present Regulations, the wording of section 11 of the National Housing Act, with its emphasis on *a* loan, *a* house, etc, appears clearly to envisage the making of regulations governing single instances.

Thus, what is raised is not a question of dispensation but an exercise of the explicit statutory power conferred by section 11 of the Act.

The Committee may well, then, not be concerned in this instance with legality but with a consideration of whether criterion 4 is involved, that is to say whether this particular regulation, or any of SOR/72-188, SOR/72-190, SOR/72-428, SOR/73-214 and SOR/74-106, or all of them together, constitute an unusual or unexpected use of the regulatory power conferred on the Governor in Council by section 11 of the Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, Mr. Counsel, or M[lle] Mayrand, if she prefers to assume the burden at this moment.

[*Interprétation*]

DORS/72-188

RÈGLEMENT VISANT LA NORCLAIR INVESTMENTS LTD.

Loi nationale sur l'habitation

C.P. 1972-1290

Le 28 mai 1975 DORS/72-188, DORS/72-190, DORS/72-428, DORS/73-214, DORS/74-106

L'article 11 de la Loi nationale sur l'habitation stipule en partie que:

«11(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

(a) déterminer le prêt maximum qui peut être consenti à l'égard d'une maison ou d'un projet d'habitations;

(b) déterminer, dans le cas d'un prêt consenti pour aider à l'achat et l'amélioration d'une maison existante, le montant minimum du prêt qui peut être utilisé pour l'amélioration de la maison . . .»

L'article 9(2) des Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation (C.55 p. 2303 dans leur forme modifiée) stipule que:

«(2) Le montant d'un prêt approuvé ne doit pas dépasser le total que représente le droit d'assurance hypothécaire et

(a) dans le cas d'une habitation multifamiliale à appartements, $23,000 par logement familial qu'il comprend;

(b) dans le cas d'une maison, d'une unité en copropriété ou d'une habitation multifamiliale qui ne comporte pas d'appartements, $30,000 par logement familial qu'il comprend, sauf qu'un prêt consenti à l'égard d'un logement à loyer ne doit pas dépasser le montant de tout prêt qui pourrait être autorisé si le logement était construit pour un propriétaire-occupant; et

(c) dans le cas d'un projet d'habitations qui comprend des logements du type foyer ou pension, $10,000 par personne devant y être logée.»

Alors que les commentaires généraux portant sur la légitimité du pouvoir de dispense accordé en vertu du DORS/74-49 s'appliquent également aux présents règlements, le texte de l'article 11 de la Loi nationale sur l'habitation, en mettant l'accent sur un prêt, une maison, etc., semble clairement viser des règlements qui s'appliqueraient à des cas particuliers.

Ainsi, il ne s'agit pas ici de la dispense, mais de l'exercise du pouvoir statutaire explicitement conféré par l'article 11 de la Loi.

Le Comité peut très bien, dans ce cas, ne pas s'inquiéter de la légitimité, mais plutôt estimer si le critère 4 doit entrer en ligne de compte, c'est-à-dire si ce règlement particulier, ou les DORS/72-188, DORS/72-190, DORS/72-428, DORS/73-214 et DORS/74-106, séparément ou ensemble, pourraient constituer un usage inusité ou inattendu du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par l'article 11 de la Loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): La parole est à M. Eglington ou à M[lle] Mayrand.

[*Text*]

Mr. Eglington: There is a considerable number of these particular dispensations that are made under Section 11 of the National Housing Act. Section 11 has been set out in the note.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. It is really the whole lot from down here, to the Beacon Hill Lodges, Pointe Claire Regulations. It is the same point.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: There is another raft of them, which I have not brought forward, but are governed by the same section. Now in this case, members will note that the Governor in Council has been given power by regulations to determine the maximum amount of individual loans for individual houses or individual housing projects. Therefore, in that particular situation, dispensing with a general regulation that was made in favour of a particular building venture or building appears to be quite lawful. I put this one in as an example contrary to and distinct from the earlier one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you do suggest in the last paragraph, possibly that this constitutes an unusual or unexpected use of the regular requirements?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. It would seem rather strange to make regulations if what was really intended was to settle loans individually; in individual cases on individual terms and conditions. Why bother making the general regulations at all? If there is such a considerable body of these dispensations as indeed there are 20 or so of them here, one could be led to ask why it is necessary to do it and, if it is necessary, why cannot the regulations be redrafted in such a fashion as to take in account what are taken to be the vagaries of the building industry?

The Vice-Chairman: Why can we not make that recommendation? It would seem that it would avoid many problems in the future.

• 1600

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think we might very well draw the point to their attention. Perhaps there is some good reason for doing it in this way but . . .

The Vice-Chairman: Mr. Chairman, when it has been pointed out that it would appear to be contrary to criterion No. 4, which is one of the criteria that we are concerned about in doing our job, we should definitely point it out to the Ministry and the Ministry could then take the necessary action.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one is the Whaling Regulations, SOR/75-226. I think we need spend no time over this because the explanatory note is very brief and it seems quite conclusive. Section 4 of the regulations is made pursuant to Section 6(g) of the act which is an example of an explicit dispensing power conferred on the Governor in Council by statute and then subsection (g) is inserted:

> (g) permitting Indians and Eskimos to engage in whaling and whale treating notwithstanding anything in this Act or the regulations under such conditions and at such times and places as the regulations may prescribe.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il y a toute une série de dispenses de ce genre à l'article 11 de la Loi nationale sur l'habitation. L'article 11 figure d'ailleurs dans la note.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, cela comprend toute la série, y compris le règlement visant Beacon Hill Lodges et Pointe Claire.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Il y en a encore toute une autre série qui sont également régies par cet article. Vous remarquerez que le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de certains règlements, de fixer le plafond des prêts individuels accordés pour des maisons unifamiliales ou des ensembles de maisons unifamiliales. Il semblerait donc que le fait de ne pas appliquer un règlement général adopté pour un immeuble donné soit parfaitement légal. Il s'agit ici d'un exemple opposé au précédent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et vous dites néanmoins dans votre dernier paragraphe que ceci constitue une utilisation imprévue dans le règlement.

M. Eglington: Oui, monsieur le président. En effet, c'est plutôt étrange d'adopter un règlement qui s'appliquerait uniquement aux modalités de remboursement d'un prêt individuel. A quoi, dans ce cas, servent les règlements généraux? S'il y a un si grand nombre de dispenses, ce qui semble être le cas, on en a environ 20 ici, on est amené à se demander pourquoi, et au besoin, pourquoi ne pourrait-on pas rédiger ces règlements pour tenir compte des anomalies de l'industrie de la construction.

Le vice-président: Ne peut-on pas faire cette recommandation? Il me semble que ceci éviterait beaucoup de problèmes à l'avenir.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'on pourrait bien porter cette question à leur attention. Peut-être qu'il y a des bonnes raisons pour faire ainsi, mais . . .

Le vice-président: Monsieur le président, on nous a indiqué que ceci était contraire au critère nº 4, qui est un critère qui nous préoccupe dans nos travaux. On devrait certainement souligner ceci au ministère et le ministère pourrait ensuite prendre les mesures nécessaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant le Règlement de chasse à la baleine, DORS/75-226. Je ne crois pas qu'on aurait besoin de discuter ceci car le commentaire est très bref et très à point. L'article 4 de ce règlement se fait aux termes de l'article 6g) de la loi qui est un exemple des pouvoirs de dispense du gouverneur en conseil, et ensuite on a inséré le paragraphe g):

> *g*) permettant aux Indiens et aux Esquimaux de pratiquer la chasse à la baleine ou le traitement de la baleine, nonobstant toute disposition de la présente loi ou des règlements, aux conditions, époques et endroits que spécifient les règlements.

[*Texte*]

There is really nothing further to be said about that, is there? It is simply another example of a dispensing power explicitly conferred by statute to which we can make no objection if that is what Parliament sees fit to do.

Mr. Eglington: And I also quickly, Mr. Chairman, reinforce the point that if Parliament sees fit to grant a dispensing power in some instances it ought not to be assumed or presumed by departments in other cases.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I hope it is clear that we dealt with the Norclair, the Trinity, the Solar, the Tower Company, Beacon Hill, all under the one head. There was nothing in particular to say on each one. They were all covered by the one comment.

The Vice-Chairman: Mr. Chairman, I had a question or two about some of them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, sorry; I am too hasty.

The Vice-Chairman: You are a little eager with the agenda.

I was wondering if in SOR/75-232 the term is widely used and what is the custom and usage of it; and what is the general meaning that has been given to this term "deems fair and reasonable". Could our counsel explain that?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I am afraid I skipped that one altogether. Sorry; *mea maxima culpa.*

Mr. Eglington: Section 14.1(1) as it now reads:

> 14.1(1) The Corporation may, in such circumstances as the Governor in Council may by regulation prescribe, enter into an agreement with any person who is or proposes to become an owner of a rental housing project and who has received a commitment
>
> (a) from an approved lender for an approved loan, or
>
> (b) from a lender for a loan in respect of which a policy of mortgage insurance has been issued by . . .

certain approved persons

> to make such contributions as are specified in the agreement, which contributions shall not exceed such amounts as are determined in accordance with such regulations as the Governor in Council may prescribe.
>
> (2) An agreement entered into under subsection (1) shall provide that
>
> (a) the rentals to be charged by the owner of the rental housing project shall be rentals that the Corporation deems to be fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit;

From the words appearing in the section itself, it is not possible really to get to its use in the regulations.

The Vice-Chairman: No; it refers strictly to rentals which would probably be the rentals in the particular area concerned.

[*Interprétation*]

Je crois qu'il n'y a rien d'autre à dire à ce sujet, n'est-ce pas? C'est tout simplement un autre exemple des dispenses permises aux termes d'une loi et auxquelles on ne peut pas s'opposer si le Parlement a accordé ces pouvoirs.

M. Eglington: J'aimerais aussi, monsieur le président, rapidement souligner le fait que si le Parlement croit bon d'autoriser ce pouvoir de dispense dans certains cas, que les autres ministères ne devraient s'opposer ou entamer ce pouvoir dans d'autres cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. J'espère qu'il est clair qu'on a discuté de Norclair, Trinity, Solar, Tower Company, Beacon Hill, tous sous la même rubrique. Il n'y avait rien de précis à dire dans chaque cas. Un commentaire unique s'appliquait dans tous ces cas.

Le vice-président: Monsieur le président, j'avais quelques questions à poser.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse; j'allais peut-être trop vite.

Le vice-président: Vous allez un peu vite en affaires.

J'aimerais savoir si dans le DORS/75-232 on utilisait fréquemment cet énoncé et quel était son usage ordinaire. J'aimerais savoir ce qu'on veut dire en général par l'énoncé «estimé juste et raisonnable». Notre conseiller juridique pourrait-il nous l'expliquer?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, je crois que j'avais oublié celui-ci. Je m'excuse; *mea maxima culpa.*

M. Eglington: L'article 14.1(1) se lit actuellement comme suit:

> 14.1 (1) La Société peut, dans les cas prescrits par règlement du gouverneur en conseil, conclure, avec le propriétaire d'un projet d'habitations à loyer ou celui qui se propose de l'être, qui a reçu
>
> *a*) de la part d'un prêteur agréé, un engagement au sujet d'un prêt approuvé, ou
>
> *b*) de la part d'un prêteur, un engagement au sujet d'un prêt à l'égard duquel une police d'assurance hypothécaire a été émise par . . .

certaines personnes

> un accord prévoyant le versement de contributions dont le montant maximum est fixé conformément aux règlements prescrits par le gouverneur en conseil.
>
> (2) Tout accord, conclu conformément au paragraphe (1), doit prévoir
>
> *a*) la fixation par le propriétaire du projet d'habitations à loyer d'un loyer estimé équitable et raisonnable par la Société compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial;

L'énoncé apparaît dans cet article même, et il est impossible de savoir ce qu'il veut dire hors contexte.

Le vice-président: Non; cela vise strictement les loyers fixés dans la région en question.

[*Text*]

Mr. Eglington: That is right. I would imagine there must be some amendment involved assessing the fair and reasonable unit, having regard to market.

The Vice-Chairman: Yes, but what I am wondering about is, is this term "deems fair and reasonable" used extensively throughout the regulations and by the department?

• 1605

Mr. Eglington: Not as far as I know, Mr. Chairman, but I stand to be corrected on that. As far as I am aware it is the only place but there may be other examples of it.

The Vice-Chairman: How much discretion are we talking about, as far as the use of it in terms of past experience is concerned?

Mr. Eglington: I have no idea.

The Vice-Chairman: Could we find out from the Department to what extent this term is used in their regulations?

Mr. Eglington: You also want to find out how they work out what is fair . . .

The Vice-Chairman: Fair and reasonable. In other words it may be general market value or general value in the area. If they are talking about rents, in this particular case that you mentioned, maybe they take the low rent and the high rent and then take the mid-point between the two. How do they resolve this term? It is a very nice term to use but it could mean anything. One person comes along and they give him the lowest rent. The next one comes along and gets the highest rent. Maybe it is on an income basis or something, I do not know.

Mr. Eglington: Well, it has to be assessed "having regard to the probable family income of the lessees" of each family housing unit. This is, in itself, a rather vague formula.

The Vice-Chairman: Well, a bit of clarification might help.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Vice-Chairman, I think I have made a couple of bloomers in jumping here. You ought to take over and bear your share of the burden and heat of the day.

The Vice-Chairman: Well, you were dealing with the Whaling Regulations, SOR/75-226, I believe and I was wondering in this one what was recommended by counsel?

Mr. Eglington: I beg your pardon.

The Vice-Chairman: What was recommended by counsel?

Mr. Eglington: Nothing. I just put it in as an example of a dispensation that is properly provided for.

The Vice-Chairman: All right. Then we will continue on and we come to SOR/74-415, Weights and Measures Regulations under the Weights and Measures Act and it was quite . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): And SOR/75-262.

[*Interpretation*]

M. Eglington: C'est juste. J'imagine qu'il doit exister une autre modification concernant l'établissement de loyer estimé équitable et raisonnable, tenant compte des conditions du marché.

Le vice-président: Oui, mais je me demande si on utilise cet énoncé, «estimé équitable et raisonnable» souvent dans les règlements et de la part du ministère.

M. Eglington: Pas que je sache, monsieur le président, mais je n'en suis pas absolument sûr. Je crois que c'est le seul endroit, mais il peut y avoir d'autres exemples.

Le vice-président: S'agit-il de pouvoirs discrétionnaires très importants? Comment s'en est-on servi dans le passé?

M. Eglington: Je n'en ai aucune idée.

Le vice-président: Le ministère pourrait-il nous renseigner?

M. Eglington: Vous voulez également savoir comment cela fonctionne . . .

Le vice-président: Oui, si c'est juste et raisonnable. Autrement dit, on s'en tient peut-être à la valeur du marché ou de la région. Peut-être prend-on les loyers les plus élevés et les moins élevés pour établir la moyenne. Comment résoudre ce problème? L'expression est rrès jolie, mais très vague. A un locataire, on va offrir un loyer très bas et à un autre, très élevé. Je ne sais pas, peut-être se base-t-on sur le revenu.

M. Eglington: Oui, il faut tenir compte du revenu probable de la famille du locataire. C'est toutefois également une formule très vague.

Le vice-président: Il nous faudrait donc davantage de renseignements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le vice-président, je n'aurais peut-être pas dû entrer comme cela. Voulez-vous m'aider à porter ce fardeau dans la chaleur de midi?

Le vice-président: Bien, on en était aux règlements sur les baleines, DORS/75-226, je crois, et je me demandais justement quelles étaient les recommandations de notre conseiller.

M. Eglington: Pardon?

Le vice-président: Que nous recommandez-vous?

M. Eglington: Rien. C'est simplement l'exemple d'une dispension proprement octroyée.

Le vice-président: Très bien. Passons au DORS/74-415, règlements sur les poids et mesures en vertu de la Loi sur les poids et mesures. J'avais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Et DORS/75-262.

[*Texte*]

They seem to be taken together here, do they not?

Mr. Eglington: They relate to separate subjects.

The Vice-Chairman: I would assume that our notes from our counsel should be attached.

SOR/74-415

WEIGHTS AND MEASURES REGULATIONS

Weights and Measures Act

P.C. 1974-1461

June 3, 1975

Criteria 1(a); 4

1. The enabling statute is *not* the Weights and Measures Act R.S.C. 1970 c. W-7 (repealed) but the Weights and Measures Act, 1971 19-20-21 Eliz. II chap. 36.

2. Section 10 of the Act reads in part:*

"The Governor in Council may make regulations . . .

(g) requiring any person to report, and specifying the *manner* in which a report shall be made of the removal of any marking or tag or the breaking of any seal placed on or attached to a device by an inspector or any person who has adjusted, altered or repaired that device and the *nature* of any adjustment, alteration or repair made to a device—"

Device "means any weight, weighing machine, static measure or measuring machine and includes any equipment and accessories attached to or used in conjunction with the device that have or can have an effect on the accuracy of the device".

Section 29 of the Act renders a person guilty of an offence who

"(b) in such manner or in such circumstances as may be prescribed, alters, adjusts or repairs a device that he knows or might reasonably be expected to know is or is to be used in trade and does not *report* the alteration, adjustment or repair in the manner prescribed;

(c) Alters any device that is or is to be used to trade in such a manner that it ceases to meet the requirements of this Act and the regulations."

Sections 40(2)(i) and 41(1)(i) of the Regulations require persons to report on matters of law, namely, whether devices, as repaired, altered or adjusted, meet all the requirements of the Act and the Regulations. This reporting requirement appears to be ultra vires section 10(g) as not relating to the manner of reporting or to the nature of any adjustment, alteration or repair unless it be argued that whether or not a repaired, etc. device conforms to the Act and Regulations is a factor which goes to the *nature* of the repair, etc. It may be rejoined that in section 10(g) "nature" refers to the physical and not to the legal quality of the repair, adjustment or alteration.

[*Interprétation*]

Ils sont ensembles, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ils se rapportent à des sujets différents.

Le vice-président: Je pense qu'il serait bon d'agrafer les notes du conseiller.

DORS/74-415

RÈGLEMENT SUR LES POIDS ET MESURES

Loi sur les poids et mesures

C.P. 1974-1461

Le 3 juin 1975

Critère 1(a); 4

1. La loi habilitante *n'est pas* la Loi sur les poids et mesures, SRC 1960 c. W-7 (abrogée), mais la Loi sur les poids et mesures, 1971, 19-20-21 Eliz. II c. 36.

2. L'article 10 de la Loi se lit en partie comme suit:*

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

(g) exigeant de toute personne qu'elle fasse un rapport, et spécifiant la *façon* dont ce rapport doit être fait, sur l'enlèvement de toute marque ou étiquette ou le bris de tout sceau appliqué ou apposé sur un instrument par un inspecteur ou une personne qui a réglé, modifié ou réparé cet instrument ainsi que la *nature* d'un réglage, d'une modification ou d'une réparation apportés à un instrument . . .»

instrument «disigne un poids, un appareil de pesage, une mesure statique ou un appareil de mesure et comprend tout équipement et tous accessoires attachés à l'instrument ou utilisés directement ou indirectement avec l'instrument et ayant ou pouvant avoir un effet sur l'exactitude de l'instrument.»

L'article 29 de la Loi rend coupable d'une infraction toute personne qui

«(b) de la manière ou dans les conditions qui peuvent être prescrites modifie, règle ou répare un instrument lorsqu'elle sait ou lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle sache que cet instrument sert ou est destiné à servir dans le commerce et ne fait pas de rapport sur la modification, le réglage ou la réparation de la manière prescrite; ou

(c) modifie un instrument qui sert ou est destiné à servir dans le commerce, de telle façon qu'il cesse de répondre aux exigences de la présente loi et des règlements.»

Les articles 40(2)(i) et 41(1)(i) du Règlement exigent que l'on présente un rapport sur des questions de droit, en l'occurence, à savoir si l'instrument réparé, modifié ou réglé répond à toutes les exigences de la loi et du présent règlement. Cette obligation de faire un rapport semble être ultra vires de l'article 10(g), puisqu'il n'y a pas de relation entre la façon dont un rapport doit être fait et la nature d'un réglage, d'une modification ou d'une réparation, à moins que l'on soutienne que le fait qu'un instrument réparé ou non, etc., réponde aux exigences de la Loi et du Règlement constitue un facteur inhérent à la *nature* de la réparation, etc. On peut répliquer que dans l'article 10(g), le mot «nature» se réfère à la qualité physique et non à la qualité légale de la réparation, du réglage ou de la modification.

[*Text*]

Section 29(b) of the Act would, however, appear to create an offence of not reporting in a *manner prescribed* and a failure to report as required by section 40(2)(i) and 41(1)(i) of the Regulations would render an accused guilty. It is, further, an offence to *alter* a device (as distinct from adjusting or repairing it) so that it ceases to meet the requirements of the Act and Regulations. The reporting requirement, therefore, could lead to a false statement which, though innocently made, might be a matter of some moment in a prosecution under section 29(b) of the Act.

The lawfulness of this reporting requirement under section 10(g), or possibly under section 29(b), apart, it is of questionable propriety to require of a repairer, adjuster, etc. that he give his opinion as to compliance with the law, especially as this may be of some considerable embarrassment to him later if prosecuted under section 29(c) of the Act. It may, perhaps, be better to require a report of the requirements of the Act and Regulations which were considered to be relevant to the repair, alteration or adjustment actually made, together with a statement that to the best knowledge and endeavour of the person reporting those requirements have and each of them has been met.

Sections 39-43 only of the Regulations are attached.

*The entire section is attached.

Mr. Eglington: There is a typographical error, Mr. Chairman, on page two of the comment on SOR/74-415. The antepenultimate line should read "Relevant to the repair," and then insert "and of the alteration or adjustment actually made."

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Relevant to the repair" . . .

Mr. Eglington: Comma and it should be "and of the alteration or adjustment actually made."

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes. That is the fourth last line of the first full paragraph on page two.

Mr. Eglington: Right. In this case, Mr. Chairman, I took the liberty of suppressing the bulk of the regulations which are of this dimension and much of it is highly technical and there seemed to be very little point in going to the expense and extravagance and waste of reproducing it. But Section 40(1) and Section 40(2) . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I gather the beginning of the regulations recites the wrong authority. Is that correct?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman, it is simply said the Weights and Measures Act, as indeed under the Interpretation Act one is entitled to do, but the ordinary subject running off to the Revised Statutes would look at the old Weights and Measures Act and be absolutely bereft of finding an authority there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is what I mean.

[*Interpretation*]

L'article 29(b) de la Loi semble toutefois créer une infraction lorsqu'il n'est pas fait de rapport *de la manière prescrite;* donc, le fait de ne pas présenter de rapport tel que l'exigent les articles 40(2)(i) et 41(1)(i) du Règlement rendrait un accusé coupable. On considère de plus que c'est une infraction de *modifier* un instrument (par opposition au réglage et à la réparation) de telle façon qu'il cesse de répondre aux exigences de la Loi et du Règlement. L'obligation de faire un rapport peut donc entraîner une fausse déclaration qui, bien que faite innocemment, peut avoir passablement d'importance si une poursuite est intentée en vertu de l'article 29(b) de la Loi.

Mise à part la légalité de cette obligation de faire un rapport en vertu de l'article 10(g) ou possiblement de l'article 29(b), on peut se demander s'il convient d'exiger d'un réparateur ou d'un préposé au réglage, etc. qu'il donne son opinion en ce qui concerne la conformité à la loi, surtout si cela peut lui causer des ennuis importants plus tard, si une poursuite est intentée contre lui en vertu de l'article 29(c) de la Loi. Il serait peut-être préférable d'exiger que l'on fasse un rapport sur les exigences de la Loi et du Règlement que l'on juge vraiment reliées à la réparation, à la modification ou au réglage qui a été effectué en réalité, et d'exiger que ce rapport soit accompagné par une déclaration dans laquelle la personne présentant le rapport déclarerait qu'au meilleur de ses connaissances, toutes et chacune de ces exigences ont été respectées.

Seuls les articles 39-43 sont joints.

* Vous trouverez ci-joint l'article complet.

M. Eglington: Il y a une erreur typographique à la deuxième page du commentaire traitant du DORS/74-415. A l'avant-dernière ligne, on devrait lire «relié à la réparation et à la modification ou à l'ajustement effectué».

Le coprésident (sénateur Forsey): «relié à la réparation . . .

M. Eglington: Et à la modification ou l'ajustement effectués.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. C'est en fait la quatrième ligne à partir de la fin de la page 2.

M. Eglington: C'est juste. Je me suis permis de supprimer le gros des règlements qui sont très longs et hautement techniques puisqu'il m'a semblé inutile de dépenser tout cet argent pour les faire réimprimer. Les articles 40(1) et 40(2) . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): J'imagine que l'autorité citée au début des règlements n'est pas la bonne, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, monsieur le président, il est question de la Loi sur les poids et mesures, ce qui est tout à fait conforme à la Loi sur l'interprétation, si une personne normale chercherait d'abord dans la vieille Loi sur les poids et mesures pour n'y trouver rien.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que j'ai voulu dire.

[*Texte*]

Mr. Eglington: The Board adopted the general view that the statute was not the one that appears in the Revised Statutes of Canada and the preamble should state . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, they should have stated which one they were talking about. Yes, sorry.

• 1610

Mr. Eglington: The two sections of the regulations which I have reproduced for you require reporting and they require reporting as to whether or not the devices, as repaired or altered, meet all the requirements of the Act and the regulations which, in effect, requires an ordinary individual to report on whether the law has been satisfied or not and not to report on a matter of fact but on a matter of law. The statute empowers regulations to be made requiring a person to report on the nature of the repair but it seemed to me, to be a rather extended and stretched meaning of the word, "nature", to make it go to the legal nature of a repair as to whether it satisfies the Act or not and not the physical nature of the repair. This appeared to be particularly dubious considering Section 29(b) of the Act, which made it an offence not to report in the manner prescribed. This might lead to difficulties with the particular reporter if he were prosecuted under that section, even if we made rules as to the legality of the alteration that was made.

The Vice-Chairman: Should we not ask for a clarification of the meaning of these words? There are three words: alter, adjust and repair. I am not sure from the notes what they mean, whether a person that might be charged with altering something might simply be adjusting it or repairing it. There does not seem to be any explanation at all.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman, although I am not sure that one cannot draw a distinction between an alteration, which goes to the nature of the device; an adjustment, which is to render its working more efficient; and a repair which is to make good some damage.

The Vice-Chairman: Well, I suppose it will be up to a court to decide.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it is clearly a very odd provision, that the chap who is doing these adjustments, who may have no more knowledge of law than a hedgehog, should have to report on whether the thing conforms with the Act. I should think it might be quite outside his capacity.

The Vice-Chairman: Well, I agree. I think what he has to do, is decide whether it is an alteration or whether it is an adjustment or a repair. I doubt it is fair to expect him to make this decision. It is probably a legal decision that has to be made.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Certainly it is not fair to ask him to say whether it is in accordance with the law; at least it seems to me, I do not know how elaborate these things are.

Mr. Eglington: They are quite elaborate.

The Vice-Chairman: The only thing that seems to be an out is, if in preparing this form, report, or whatever it is, which he is required to prepare, he sets it up by way of a statutory declaration, where we add a few extra words say, to the best of my knowledge, information and belief, then he will go on to indicate. I think it gives him some out.

[*Interprétation*]

M. Eglington: La Commission est d'avis que le statut n'est pas celui qui se trouve dans les Statuts révisés du Canada et le préambule devrait signaler . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, il faudrait préciser de quelle loi il s'agit. Excusez-moi.

M. Eglington: Les deux articles que j'ai fait réimprimer à votre intention stipulent qu'un rapport soit présenté si toutes les réparations, altérations et ajustements correspondent à ce qui est dit dans la Loi et les règlements, ce qui veut dire que les personnes intéressées doivent présenter un rapport de caractère juridique et non pas simplement un rapport technique. La loi permet d'émettre des règlements exigeant qu'on fasse rapport sur la nature de la réparation, mais il m'a semblé que c'était une signification assez élargie du terme «nature» que de considérer la nature juridique de la réparation au lieu d'examiner si la nature physique de la réparation est conforme à la loi. C'est particulièrement douteux si l'on considère que l'article 29(b) de cette Loi considère que c'est une infraction de ne pas faire rapport de la façon prescrite. Cela pourrait entraîner des difficultés à la personne en cause si elle était poursuivie en vertu de cet article, même si nous avons établi des règlements quant à la légalité de la modification.

Le vice-président: Est-ce que nous ne devrions pas demander un éclaircissement sur la signification de ces termes? Il y a trois termes: modifie, règle ou répare. Je ne suis pas sûr de la signification d'après les notes et je ne sais pas si l'on peut accuser quelqu'un d'avoir modifié quelque chose simplement parce qu'il l'a réglé ou réparé. Cela ne semble pas fournir du tout une explication acceptable.

M. Eglington: Oui, monsieur le président, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse établir une distinction entre une modification qui touche à la nature de l'instrument, un règlement qui le rend plus efficace et, finalement, une réparation qui redresse un dommage.

Le vice-président: Je suppose que ce sera aux tribunaux de décider.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une disposition très étrange que d'exiger que celui qui fait des règlements, et qui n'est peut-être pas du tout au courant de la loi, doive faire rapport sur la conformité de cet acte par rapport à la loi. C'est tout à fait en dehors de sa compétence.

Le vice-président: Je suis d'accord. Ce qu'il doit faire, c'est de décider s'il s'agit d'une modification ou bien d'un règlement ou d'une réparation. Je ne crois pas qu'on puisse s'attendre à ce qu'il prenne cette décision. C'est une décision d'ordre juridique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est certain qu'il n'est pas équitable de lui demander de décider si cette mesure est conforme à la loi; c'est du moins mon opinion. Je ne sais pas quelle est la complexité de ces questions.

M. Eglington: Elles sont très complexes.

Le vice-président: Lorsqu'il remplit le formulaire ou le rapport, ce qu'il doit faire, il le fait par déclaration sous serment, et nous pouvons ajouter quelques mots comme, «au meilleur de ma connaissance», et «d'après les renseignements dont je dispose», etc. Cela évite des difficultés.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Well, Mr. Chairman, it is a direct invitation to anyone to say, that it is, in his opinion. So that your device, in his opinion, meets all the requirements of the Act and the Regulations, if he cannot say that he will not say anything. So it is a direct invitation for him to make a statement of a kind—even our criminals are not compelled to give self-incriminating statements against themselves—that is a *reductio ad absurdum*, I think, under those conditions.

Mr. Eglington: Certainly, I think I could raise severe problems of incriminating oneself if prosecuted under Section 29.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Section 29 says

> report the alteration, adjustment or repair in the manner prescribed

But it seems clear that a legal opinion from the repairman was not originally contemplated by the Act. It ought to be drawn to the department's attention and an explanation given at the very least.

The Vice-Chairman: I assume it is the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Eglington: That is right.

The Vice-Chairman: I will ask a further question. I do not know what form the report takes but in view of what we have discussed here, it should be a form where the individual making the report merely indicates to the best of knowledge, information and belief. Certainly he should have no strict liability with what the law may or may not be in that matter.

The next one then, is SOR/75-262 under the Weights and Measures Regulations and Amendments. There are quite extensive notes from our counsel that can be added. Perhaps our counsel can expand or it more clearly and fully.

SOR/75-262

WEIGHTS AND MEASURES REGULATIONS, amendment

Weights and Measures Act

P.C. 1975-967

June 3, 1975

Section 10(q) not section 10(g) of the Weights and Measures Act specifically empowers the Governor in Council to make regulations:

> "(q) exempting, conditionally or unconditionally, any class, type or design of device or any class or type of trade transaction from any or all of the provisions of this Act." (No mention of exemption from provisions of the Regulations.)

Section 5 of the Weights and Measures Regulations (SOR/74-415) provides that:

> "5. A design of device set out in column I of an item of Schedule I for which application for approval has been made is exempt from section 8 of the Act* until the date set out in column II of that item on condition . . ." (Four sets of conditions are prescribed.)

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Mais en disant qu'il s'agit de son opinion, il se met en cause. Il indique que selon son opinion, l'instrument satisfait à toutes les exigences de la Loi et des Règlements. La personne est ainsi invitée à faire une déclaration d'un certain genre alors que même les criminels ne sont pas forcés à faire des déclarations par lesquelles ils s'accusent. C'est un raisonnement par l'absurde dans ces circonstances.

M. Eglington: Certainement, il y aurait le problème de déclarations qui accusent la personne en cause si elle était poursuivie en vertu de l'article 29.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): Oui, l'article 29 parle de faire:

> rapport sur la modification, le réglage ou la réparation de la manière prescrite

Mais il est clair que la loi ne prévoyait pas que la personne qui a fait la réparation doive émettre une opinion d'ordre juridique. Il faudrait porter la question à l'attention du ministère et avoir au moins une explication.

Le Vice-Président: Je suppose que c'est le ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Eglington: C'est exact.

Le Vice-Président: J'aimerais poser une autre question. Je ne sais pas quelle est la forme de ce rapport, mais étant donné ce dont nous avons discuté, celui qui le remplit devrait simplement indiquer qu'il le fait au meilleur de sa connaissance, d'après les renseignements dont il dispose et d'après ce qu'il croit savoir. Il ne devrait certainement pas avoir aucune stricte responsabilité quant aux considérations de la loi en la matière.

Nous passons maintenant au DORS/75-262, relatif aux amendements de la Loi et des Règlements sur les poids et mesures. Nous avons des notes assez complètes de notre conseiller juridique que nous pouvons annexer. Peut-être que notre conseiller pourrait vous en parler avec plus de détails.

DORS/75-262

RÈGLEMENT SUR LES POIDS ET MESURES

Loi sur les poids et mesures

C.P. 1975-967

Le 3 juin 1975

C'est l'article 10(q), et non l'article 10(g) de la Loi sur les poids et mesures qui autorise expressément la gouverneur en conseil à édicter des règlements:

> «(q) examptant, conditionnellement ou non, toute *classe*, tout *type* ou *modèle* d'instrument ou toute clausse ou type de transaction de tout ou partie des dispositions de la présente loi.» (On ne mentionne pas d'exemption aux dispositions des règlements.)

L'article 5 du Règlement concernant les poids et mesures (DORS/74-415) énonce ce qui suit:

> «5. Un modèle d'instrument qui a fait l'objet d'une demande d'approbation et qui est mentionné à un article de l'annexe I, dans la colonne I, est exempté des dispositions de l'article 8* de la Loi jusqu'à la date indiquée à cet article, dans la colonne II . . .» (Quatre séries de conditions y sont prévues.)

[*Texte*]

It is clear that what may be exempted under section 10(q) is a class, type or design of device, and under section 5 of the Regulations, a design of device. The dispensation may not be granted in favour of a particular or individual device. The original Regulations contained only one exemption in Schedule I, which expired on June 1, 1975. It would appear that all the 115 items exempted by this present amendment are probably designs of devices, and not individual weighing, dispensing, etc. machines, wherefore the terms of section 10(q) will have been obeyed. For the sake of certainty, an enquiry should be directed to the Ministry of Consumer and Corporate Affairs requesting that they confirm that this indeed is the case.

It may also be appropriate to enquire of the Ministry why so many and varied exemptions should be necessary, the Weights and Measures Act and Regulations not being readily intelligible to the uniniated.

*"8. No trader shall use, or have in his possession for use, in trade, any device unless that device

(a) is of a class, type or design that has been approved for use in trade pursuant to section 3; and

(b) in the case of a device other than a static measure, has been inspected by an inspector who has certified that the device meets the requirements of this Act and the regulations."

• 1615

Mr. Eglington: These particular regulations are specifically contemplated in the statute and they would appear on the surface to be completely in order. The statute provides a power to dispense with certain requirements in respect of designs or devices that are actually set ou in schedule and what is necessary really to ensure that all these various things in the schedule are actual designs or devices, not individual machines. I think most of them would appear to be designs or devices, but on the other hand some of them are so expressed as to lead to the query as to whether they do not relate to a particular machine, particularly when some of them are so large, that relate to the weighing of locomotives, trucks and so on.

The other point was, perhaps, whether we should inquire of the Ministry why, when the original regulations were made, there was only a need for one dispensation, now there is a need for so many. There is probably a very, very good reason, but it would appear to be an exceedingly extensive list for which, perhaps, an explanation is called for.

Mr. Robinson: Then you have indicated a query that could be made of the Department that for the sake of certainty an inquiry be directed to the Minister of Consumer and Corporate Affairs requesting confirmation that this, indeed, is the case. This refers back to what you originally mentioned in the act, and this point of information as well.

Mr. Eglington: Right.

Mr. Robinson: Is that it? It seems clear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There was a misprint on the last line there, I notice, "uniniated" for "uninitiated".

[*Interprétation*]

L'article 10(q) exempte expressément toute classe, tout type ou modèle d'instrument, et l'article 5 du Règlement un modèle d'instrument. Une dispense ne peut être octroyée à l'égard d'un instrument unique ou particulier. Le règlement initial ne contenait qu'une seule exemption dans l'annexe I, qui est venue à expiration le 1er juin 1975. Il semble que les 115 exemptions prévues par la présente modification sont probablement des modèles d'instruments, et non des appareils précis de pesage, de distribution, etc., puisqu'il n'est pas question de ces appareils dans l'article 10(q). Pour plus de certitude, le ministère de la Consommation et des Corporations devrait étudier la question et déterminer quelle interprétation il convient de donner à l'article 10(q).

Il conviendrait en outre que le Ministère précise pour quelle raison les exemptions prévues sont si nombresuses et variées, la Loi sur les poids et mesures et le Règlement y afférant étant déjà suffisamment difficiles à comprendre pour le profane.

* «8. Aucun commerçant ne doit utiliser ou avoir en sa possession ou détention en vue de l'utiliser dans le commerce, un instrument à moins que cet instrument

(a) ne soit d'une classe d'un type ou d'un modèle qui ont été approuvés pour leur utilisation dans le commerce, en application de l'article 3; et

(b) s'il ne s'agit pas d'une mesure statique, n'ait été inspecté par un inspecteur ayant certifié que l'instrument répond aux exigences de la présente loi et des règlements.»

M. Eglington: Ces règlements sont prévus dans la loi, et de prime abord, ils semblent être entièrement conformes. La loi autorise expressément de ne pas appliquer certaines conditions relatives à certains modèles ou instruments stipulés à l'annexe et ce qui est nécessaire pour assurer que les divers éléments de l'annexe sont effectivement des modèles ou des instruments et non pas des machines prises individuellement. Dans la plupart des cas, il semblerait que ce soit des modèles ou des instruments, mais dans certains cas on se demande s'ils ne se rattachent pas à une machine particulière, surtout lorsqu'ils sont tellement gros et qu'ils servent à peser des locomotives, des camions, etc.

On pourrait peut-être aussi demander au ministère pourquoi, lorsque les règlements ont été établis, une seule exception était nécessaire alors que maintenant il en faut tellement. Il y a probablement une très bonne raison, mais il semblerait qu'il y a une liste extrêmement longue qui demande une explication.

Le vice-président: Vous indiquez donc qu'il faudrait poser une question au ministère et l'adresser, pour être certain, au ministre de la Consommation et des Corporations pour obtenir une confirmation qu'il s'agit bien d'un tel cas. Il s'agit de ce que vous avez mentionné au sujet de la loi ainsi que du renseignement.

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président: Est-ce que c'est cela? Cela semble clair.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a une erreur de frappe sur cette ligne. Je remarque que l'anglais dit «uniniated» au lieu de «uninitiated».

[*Text*]

Mr. Robinson: The next one is SOR/75-144, Ste. Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations—Public Land Grants Act and the Financial Administration Act. There are extensive notes from our counsel on this which we could have inserted in the minutes and we could ask our counsel for further notes and capsulize what he has indicated here for us.

SOR/75-144

STE-SCHOLASTIQUE (BLAINTERRE INCORPORATED) REGULATIONS

Public Lands Grants Act

Financial Administration Act

P.C. 1975-564

May 28, 1975

1. Sections 4(1)(a) and (b) of the Public Lands Grants Act read:

"4. (1) The Governor in Council may

(a) authorize the sale, lease or other disposition of any public lands that are not required for public purposes and for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law;

(b) make regulations authorizing the Minister having the control, management and administration of any such public lands to sell, lease or otherwise dispose of them, subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe."

Section 52 of the Financial Administration Act reads:

"52 Subject to any other Act of Parliament, no transfer, lease or loan of public property shall be made to any person, except on the direction of the Governor in Council or in accordance with regulations of the Governor in Council made on the recommendation of the Treasury Board."

The present regulations have not been made on the recommendation of the Treasury Board, as were the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81). Nor has the Governor in Council directed the leasing of lands to Blainterre Incorporated for section 2 of the regulations merely gives the Minister an authority to lease ("... the Minister of Transport may ... lease"). Section 52 of the Financial Administration Act has not, therefore, been complied with.

2. Section 4(1) of the Public Lands Act is confined to lands

(i) that are not required for public purposes, and

(ii) for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law.

The power to make regulations under section 4(1)(b) is, thus, given only in respect of land for the sale, lease, etc. of which there is no other provision in the law. In this instance, there is other provision in the law, viz, the Public Lands Leasing and Licensing Regulations (SOR/69-633—attached), as also the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81), if the latter in their turn are not ultra vires.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Nous passons maintenant au DORS/75-144, relatif aux règlements visant Sainte-Scholastique (*Blainterre Incorporée*)—Loi sur les concessions des terres publiques et Loi sur l'administration financière. Nous pourrions annexer au compte rendu les notes très complètes fournies par notre conseiller juridique et lui demander de nous en faire un résumé.

DORS/75-144

RÈGLEMENT VISANT SAINTE-SCHOLASTIQUE (BLAINTERRE INCORPORÉE)

Loi sur les concessions des terres publiques

Loi sur l'administration financière

C.P. 1975-564

Le 28 mai 1975

1. Les alinéas (a) et (b) du paragraphe (1) de l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques se lit comme suit:

«4. (1) Le gouverneur en conseil peut

(a) autoriser la vente, location ou autre aliénation de toutes terres publiques qui ne sont pas requises pour des fins publiques *et dont la vente, la location ou autre aliénation n'est pas autrement prévue par la loi;*

(b) établir des règlements autorisant le ministre qui a le contrôle, la gestion et l'administration *de toutes terres publiques* de cette nature à les vendre, louer ou autrement aliéner, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.»

L'article 52 de la Loi sur l'administration financière stipule que:

«52. Sous réserve de toute autre loi du Parlement, aucun transfert, bail ou prêt de biens publics ne doit être fait à une personne, sauf selon les directives du gouverneur en conseil ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil sur la recommandation du conseil du Trésor.»

Le présent règlement n'a pas été établi sur la recommandation du conseil du Trésor, comme c'était le cas pour le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81). Le gouverneur en conseil n'a pas non plus ordonné la cession à bail de terres à la Blainterre Incorporated puisque l'article 2 du Règlement accorde tout simplement au ministre l'autorisation de louer «... le ministre des Transports peut... céder à bail»). On ne s'est donc pas conformé à l'article 52 de la Loi sur l'administration financière.

2. L'article 4(1) de la Loi sur les concessions de terres publiques ne concerne que les terres

(1) qui ne sont pas requises dans l'intérêt public, et

(ii) dont la vente, la cession à bail ou autres utilisations ne sont pas visées par d'autres dispositions de la loi.

Le pouvoir d'établir des règlements en vertu de l'article 4(1)(b) n'est donc accordé que pour les terres dont la vente, la location, etc., n'est pas visé par d'autres dispositions de la loi. A ce propos, il y a d'autres dispositions dans la loi, c'est-à-dire le Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques (DORS/69-633 ci-joint), de même que le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81) si ces derniers ne sont pas ultra vires.

[*Texte*]

The Public Lands Leasing and Licensing Regulations (SOR/69-633) are an exhaustive set of provisions governing lands that are not required for public purposes and for the disposition of which there is no other provision in the law. Once SOR/69-633 was enacted there was, as there continues to be, provision in the law in respect of the sale, leasing, etc. of land, and there is no room for the enactment of regulations governing particular instances and situations providing for leasing terms contrary to those provided for in the Public Lands Leasing and Licensing Regulations. What is sought to be achieved is a dispensation from the existing law in favour of a particular lessee. In this situation there also exists a comprehensive set of regulations, the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81), providing for the leasing of lands not required for the new Montreal airport on terms inconsistent with those required by the Public Lands Leasing and Licensing Regulations. Consequently, there is now a dispensation from an existing exceptional class.

It may be that the appropriate manner of proceeding would have been to amend the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, or to revoke them and to enact new ones, creating a more detailed regime controlling the disposition of lands governed by section 4(1) of the Public Lands Grants Act, including the specification of classes of lands and leases to which peculiar terms and conditions are attached.

3. The lease authorized by these present regulations is to be granted "upon such terms and conditions as to rent or otherwise as he (the Minister of Transport) considers necessary or advisable". Section 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act empowers the Governor in Council to make regulations authorizing leases "subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe". In this instance the Governor in Council has prescribed certain conditions that may be imposed and one that must be imposed (sections 3, 4 and 5) and left the balance to the Minister's discretion. This does not appear to be in contravention of section 4(1)(b) of the Act. If an authority to lease were given and the words quoted from the section had not been enacted, the Minister could lease on any conditions he chose. The additional words of the section empower the Governor in Council to circumscribe that discretion in any particular but leave the discretion open to the Minister to be exercised in any way that has not been limited or circumscribed by the Governor in Council's regulations. The concluding words of section 2 of the present regulations, therefore, add nothing to the Minister's power or discretion and are, in truth surplussage.

See SOR/73-81 and SOR/73-481.

See also SOR/75-259.

Mr. Eglington: These several regulations to Ste. Scholastique, and there are two of them, and the Indian Affairs and Northern Development canal land regulations are somewhat complicated. There is a provision in Section 4 of the Public Lands Grants Act which relates to land for which no other provision exists in the law as to its disposition. For that type of land, under Section 4 the Governor in Council may make regulations authorizing ministers to sell, lease or otherwise dispose of the lands, subject to limitations and conditions the Governor in Council may prescribe.

[*Interprétation*]

Le Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques (DORS/69-633) constitue un ensemble de dispositions qui s'appliquent aux terres qui ne sont pas requises dans l'intérêt public et dont l'utilisation n'est pas visée par les dispositions de la loi. Après avoir édicté le DORS/69-633 il y avait, et il continue toujours d'y avoir, une disposition dans la loi régissant la vente, la cession à bail, etc., des terres ci-dessus visées. Il est donc impossible maintenant d'établir des règlements régissant des situations et des cas particuliers et prévoyant des conditions de location contraires à celles que contient le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques. On tente d'obtenir une exemption de la loi actuelle en faveur d'un bailleur en particulier. Dans la situation présente, il existe aussi un règlement complet, le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81) prévoyant la location de terres qui ne sont pas nécessaires à l'aménagement du nouvel aéroport de Montréal à des conditions non conformes à celles qu'exige le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques. Par conséquent, il y a une exemption d'une catégorie actuelle, elle-même exceptionnelle.

Il aurait peut-être été plus approprié de modifier le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques, ou de l'annuler et d'en établir un nouveau, pour ainsi créer un texte plus détaillé contrôlant la disposition des terres régies par le paragraphe 4(1) de la Loi sur les concessions de terres publiques, notamment en précisant des catégories de terres et de baux auxquelles se rattachent des modalités spéciales.

3. La cession à bail autorisée par le présent Règlement doit être accordée «selon les termes et conditions de location ou autres qu'il (le ministre des Transports) juge utiles ou souhaitables». L'alinéa 4(1)(b) de la Loi sur les concessions de terres publiques donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements autorisant des baux «sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil». Dans le cas présent, le gouverneur en conseil a prescrit certaines conditions qui peuvent être imposées et une qui doit être imposée (articles 3, 4 et 5) et a laissé le reste à la discrétion du ministre. Cette décision ne semble pas enfreindre l'alinéa 4(1)(b) de la Loi. Si on donnait l'autorisation de louer et si les termes de la loi susmentionnés n'étaient pas édictés, le ministre pourrait louer selon les conditions qu'il détermine. Les mots supplémentaires de l'article donnent au gouverneur en conseil le pouvoir de limiter cette discrétion en tout point, mais laissent au ministre le droit d'exercer sa discrétion de toutes les façons qui n'ont pas été limitées ou restreintes par le règlement du gouverneur en conseil. La conclusion de l'article 2 du présent Règlement n'ajoute donc rien au pouvoir ou à la discrétion du ministre et représente, en fait, une redondance.

Voir DORS/73-81 et DORS/73-481.

Voir aussi DORS/75-259.

M. Eglington: Ces divers règlements se rapportent à Sainte-Scholastique, et deux d'entre eux, ainsi que les règlements relatifs aux terres du canal des Affaires indiennes et du Nord, sont assez compliqués. Une disposition de l'article 4 de la Loi sur les concessions des terres publiques touche aux terres pour lesquelles la loi ne stipule rien quant à leur aliénation. Pour ce genre de terres, en vertu de l'article 4, le gouverneur en conseil peut établir des règlements autorisant les ministres à vendre, louer ou autrement aliéner ces terres, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.

[*Text*]

One of these was before the Committee at an earlier meeting, that is SOR/74-520, Small Craft Harbours Leasing, in which the question of dispensation was not dealt with, but the question as to the powers of the Minister to set the terms and conditions of the leases I have raised again, and the Department has written back agreeing that the interpretation to be given to the Minister's powers to set the terms and conditions of the leases was the one that we thought it was. There was no particular problem with that—but that particular regulation, small craft harbours leasing, comes back again under this general question of dispensation.

Pursuant to Section 4 there had been made regulations in 1969, the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, which are attached to the note, and which are a complete regime governing the leasing of land to which Section 4 relates, namely, land for which no other provision exists in the law as to its disposition. Then, notwithstanding those extensive leasing provisions, the Governor in Council first purported to make Ste. Scholastique leasing regulations, that is 73/81, setting up a special regime for land near Montreal airport which was not required for public purposes. So that was one dispensation from the law as laid down in the Public Lands Leasing and Licensing regulations; and then in SOR/75-144, the Governor in Council purports to dispense from the existing dispensation and to make a further exceptional class of case in relation to Blainterre Incorporated.

Mr. Robinson: Mr. Counsel, from what I understand, what you are really saying in the last paragraph of your note no. 1 is really the pith and substance—where you say:

• 1620

> Present regulations have not been made on the recommendation of the Treasury Board as were the Ste-Scholastique Leasing Regulations.

Is it your suggestion that this should be recommended and that there should be some rectification of this?

Mr. Eglington: They are two discrete points, Mr. Chairman. The first one is a matter which is curable, quite easily. These regulations have been improperly made in the sense that they have not been properly recommended to the Governor in Council because they have not been recommended by the Treasury Board. If that view that I have taken is accepted by the Privy Council Office, it is the easiest thing in the world to do them again.

But this still leaves the question of the right of the Governor in Council to dispense with the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, first of all as regards the land at the Montreal Airport under SOR/73-81 and then to dispense with that particular dispensation in SOR/75-144; and there does not appear to be in the statute any authority for the Governor in Council, having made a general set of rules governing, the leasing and licensing of this particular class of land, then to say, "Well, it is not going to apply to a small parcel of land that would otherwise be covered by the regulations".

M. Béchard: Monsieur le président, d'après ce que nous dit M. Eglington, est-ce qu'il faut nécessairement l'autorisation, la recommandation du Conseil du Trésor? La première partie de ses remarques dit que la Loi sur les concessions de terres publiques, se lit comme suit:

[*Interpretation*]

Un de ces règlements a été étudié par le comité lors d'une réunion au préalable, c'est le DORS 74-520, portant sur la location dans les ports pour petites embarcations; la question de l'aliénation n'y a pas été traitée mais j'ai soulevé à nouveau la question de l'autorité du ministre pour définir les conditions de ces baux, et le ministère a répondu en approuvant notre interprétation de l'autorité du ministre pour définir ces conditions des baux. Il n'y avait aucun problème à ce sujet mais ce règlement revient à nouveau dans la question de l'exception.

D'après l'article 4, des règlements ont été établis en 1969, les règlements sur les concessions des terres publiques, qui sont annexés à la note, et qui donnent un système complet relatif à la location à bail de terres visées à l'article 4, à savoir les terres pour lesquelles la loi ne stipule rien quant à leur aliénation. Malgré ces dispositions de location assez complètes, le gouverneur en conseil voulait établir un règlement pour la location de Sainte-Scholastique, soit le 73/81, établissant un système spécial pour les terres proches de l'aéroport de Montréal qui n'étaient pas nécessaires à des fins publiques. Il s'agit là d'une exception à la loi telle qu'elle est explicitée dans les règlements sur la concession et la cession à bail des terres publiques; selon DORS/75-144, le gouverneur en conseil est censé accorder une dispense au sujet du règlement déjà existant et créer une autre catégorie exclue à l'égard de Blainterre Incorporée.

M. Robinson: D'après ce que je comprends de votre observation, l'essentiel se trouve à la fin du dernier paragraphe de la note 1, où vous dites:

> «Le présent règlement n'a pas été établi sur la recommandation du Conseil du Trésor, comme c'était le cas pour le règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique.»

Croyez-vous qu'il faudrait remédier à cela?

M. Eglington: Il y a deux aspects de la question, monsieur le président. On pourrait rectifier le premier sans difficulté. Ces règlements n'ont pas été faits selon la bonne procédure puisqu'ils n'ont pas été recommandés par le Conseil du Trésor. Si mon opinion sur la question est acceptée par le bureau du Conseil privé, on peut faire de nouveaux règlements très facilement.

Mais il reste à savoir si le gouverneur en conseil a le droit d'accorder des dispenses au sujet des règlements sur la concession et la cession à bail des terres publiques, premièrement en ce qui concerne le terrain de l'aéroport de Montréal, selon DORS/73-81, et, deuxièmement, d'accorder une dispense en vertu de DORS/75-144; la loi ne semble donner aucune autorité au gouverneur en conseil d'exempter telle partie d'un terrain qui serait normalement visée par un ensemble de règlements sur la concession et la cession à bail d'une certaine catégorie de terrains.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, according to what Mr. Eglington says, is the recommendation of the Treasury Board an absolute prerequisite? In the first part of his remarks concerning the Public Lands Grants Act, he points out:

[*Texte*]

Le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, location, etc.

Mais ensuite l'article 52 de la Loi sur l'administration financière stipule que:

Sous réserve . . ., il faut que sur la recommendation du Conseil du Trésor . . .

Mais une ne suffit-elle pas? Est-ce qu'il faut nécessairement les deux? C'est ce que j'aimerais savoir; s'il faut la recommendation du Conseil du Trésor. Par exemple, on dit dans les règlements «sur avis conforme du ministre des Transports». Ce n'est pas suffisant? Il faut la recommendation du Conseil du Trésor? On fait la comparaison avec un règlement antérieur pour un autre aéroport, je crois, où l'on mentionne «sur recommandation du Conseil du Trésor», mais on ne mentionne pas le ministre des Transports. Est-ce qu'on n'a pas été peut-être un peu trop méticuleux dans le premier cas? Peut-être que la première partie des remarques qui portent sur les règlements visant Sainte-Scholastique n'aurait pas été suffisante? Est-ce que ça annule tout si on n'a pas la recommendation du Conseil du Trésor? Si tel est le cas, c'est assez sérieux.

Mr. Eglington: Mr. Béchard, the Act appears to be explicit that no lease shall be made except on the direction of the Governor in Council or in accordance with regulations made on the recommendation of the Treasury Board. The original 1969 regulations were so made; the Ste-Scholastique leasing regulations SOR/73-81 were made on the recommendation of the Minister of Transport and of the Treasury Board, so that Section 52 of the Financial Administration Act was complied with; but the latest one is made only on the recommendation of the Minister of Transport, and the Act seems to require the recommendation of the Treasury Board.

M. Béchard: Oui. Je m'excuse, je croyais qu'il s'agissait de vente plutôt que de bail. Dans le cas de la vente, on dit qu'on peut en disposer, du moins, on ne le mentionne pas, on dit que le gouverneur en conseil peut autoriser. Mais dans le cas de cession à bail, l'article 52 de la Loi sur l'administration financière dit qu'il faut «la recommandation du Conseil du Trésor».

Je m'excuse, je pensais qu'il s'agissait de vente. Merci, monsieur.

Mr. Eglington: Mr. Béchard, Section 52 also relates to transfer, and there would have to be transfer, I imagine, following the sale. So I think it would apply to all instances.

Mr. Béchard: It would apply to a sale also?

Mr. Eglington: Yes, because Section 52 says:

No transfer, lease or loan of public property shall be made to any person except

and so on.

• 1625

The Joint Chairman (Senator Forsey): And the sale will be a transfer.

Mr. Eglington: Well it would have to be transfer following the contract of sale.

[*Interprétation*]

The Governor in Council may authorize the sale, lease, etc.

But Section 52 of the Financial Administration Act makes specific reference to:

. . . the recommendation of the Treasury Board . . .

But is it not enough to observe one of the conditions? Do both of these conditions have to be met? I want to know whether the recommendation of the Treasury Board is absolutely necessary. The regulation also refers to the agreement of the Minister of Transport. Would this not be sufficient? Is the recommendation of Treasury Board necessary? A comparison is made with the previous regulation concerning another airport where there is a reference to the recommendation of the Treasury Board but none to the Minister of Transport. Do you not think there was a desire to be too specific in the first case? Perhaps the first part of the remarks applying to the regulations concerning Ste-Scholastique is not complete. If the regulations were not made on recommendation of the Treasury Board, are they completely invalidated for this reason? If this is so, it would be very serious.

M. Eglington: Monsieur Béchard, la loi semble stipuler clairement qu'aucun bail ne doit être fait sauf selon les directives du gouverneur en conseil ou en conformité des règlements établis sur la recommandation du Conseil du Trésor. Les premiers règlements établis en 1969 respectaient ces conditions; le règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique DORS/73-81 a été établi sur la recommandation du ministre des Transports et du Conseil du Trésor, de sorte que l'article 52 de la loi sur l'administration financière était suivi; le règlement le plus récent a été fait sur la recommandation du ministre des Transports seulement et la loi semble exiger la recommandation du Conseil du Trésor.

Mr. Béchard: Excuse me, I was thinking of sales rather than leases. It seems that the Governor in Council is able to authorize sales. But in the case of leases, section 52 of the Financial Administration Act states that the recommendation of the Treasury Board is necessary.

I am sorry, I was thinking about sales.

M. Eglington: Monsieur Béchard, l'article 52 parle également de transfert, et un transfert devrait nécessairement, je crois, suivre la vente. Pour cette raison, je crois que cette condition s'applique dans tous les cas.

M. Béchard: Ce serait également le cas pour une vente?

M. Eglington: Oui, parce que l'article 52 dit:

«Aucun transfert, bail ou prêt de biens publics ne doit être fait à une personne, sauf—«

et ainsi de suite.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Et une vente serait considérée comme un transfert.

M. Eglington: Il faudrait qu'un tansfert suive un contrat de vente.

[*Text*]

The Vice-Chairman: Well you have also made note that the Financial Administration Act was not complied with. I wonder if we should make that observation as well.

Mr. Béchard: I think so.

The Vice-Chairman: Is there anything further with regard to number 1 of our counsel's comment? If not, we will go on to number 2. Do you have anything to add to that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Not really, Mr. Chairman. Nothing in addition to what I said a little earlier. It is only that other provision was made by law in the 1969 regulations and, therefore, there would not be any room left for the Governor in Council to act in relation to the specific parcels of land at the Montreal Airport. In either case, either in 73-81 or 75-144 and even if that were not the case, it would appear to be an exercise of the dispensing power to dispense with the 1969 regulations in relation to land at the Montreal Airport and in favour of Blainterre Incorporated.

The Vice-Chairman: What you are saying here is what is sought to be achieved at the dispensation from the existing law in favour of a particular lessee and I think we should certainly get some comment with regard to that statement.

Mr. Eglington: It might be that the original regulations are drafted in too general a form and are not detailed enough, but that is a matter for the Department, to cure by amending the Public Lands Leasing and Licensing Regulations.

The Vice-Chairman: I think that is the recommendation you are making in your last paragraph under 2, is it not?

Mr. Eglington: That is correct.

The Vice-Chairman: That the appropriate manner of proceeding would be to amend the Public Land Leasing and Licensing Regulations or to revoke them to enact new ones. So I think we could point that out to the Department and possibly ask for clarification.

Mr. Eglington: The third point there, Mr. Chairman, was the one that was raised under the Small Craft Harbours Leasing Regulations which was before the Committee on November 28. The reply has come back from Mr. Carton agreeing with the interpretation which I placed on the words:

> upon such terms and conditions to rent or otherwise that he the Minister considers necessary or advisable.

So no action is necessary in relation to paragraph 3.

The Vice-Chairman: I notice also following:

> that general clauses we usually get where the Minister may consider it necessary and advisable,

and so on, then you go on to say:

> In this instance the Governor in Council has prescribed certain conditions that may be imposed, must be imposed and the balance being left to the Minister's discretion . . .

[*Interpretation*]

Le vice-président: Vous avez fait remarquer que l'on n'a pas respecté l'exigence stipulée dans la loi sur l'administration financière. Devrions-nous également faire la même observation?

M. Béchard: Je pense que oui.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres remarques concernant la première partie des commentaires du conseiller juridique? S'il n'y en a pas, nous passerons à la partie 2. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Eglington?

M. Eglington: Pas vraiment, monsieur le président. L'autre disposition se trouve dans les Règlement de 1969 et empêcherait le gouverneuer en conseil d'accorder un traitement distinct aux terrains de l'aéroport de Montréal. Il semblerait s'agir d'une exemption qui ne tient pas compte des Règlements de 1969 pour régler un cas en faveur de la Balinterre Incorporée en ce qui concerne un terrain à l'aéroport de Montréal.

Le vice-président: Vous dites, en somme, qu'on a voulu accorder une exemption à un bailleur particulier. Je crois qu'il nous incombe de demander des commentaires.

M. Eglington: Il se peut que le premier règlement ait été rédigé d'une façon trop générale, sans les précisions nécessaires. C'est au ministère de remédier à cette situation en modifiant le règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques.

Le vice-président: Je crois que vous faites cette recommandation au dernier paragraphe de votre deuxième observation, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Vous dites qu'il aurait peut-être été plus approprié de modifier le règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques ou de l'annuler et d'en établir un nouveau. Je crois que nous devrions le signaler au ministère et demander une mise au point.

M. Eglington: Le troisième point a été soulevé en ce qui concerne le Règlement sur les cessions à bail dans les ports pour petites embarcations, dont le comité a été saisi le 28 novembre. Nous avons reçu une réponse de M. Carton, où il se dit d'accord avec l'interprétation que j'ai donnée à l'expression:

> selon les termes et conditions de location ou autres qu'il (le ministre des Transports) juge utiles ou souhaitables.

Ainsi, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne le paragraphe 3.

Le vice-président: Je remarque que,

> après l'article habituel où il est question des termes et conditions que le ministre juge utiles et souhaitables,

vous dites:

> Dans le cas présent, le gouverneur en conseil a prescrit certaines conditions qui peuvent être imposées et une qui doit être imposée et a laissé le reste à la discrétion du ministre.

[*Texte*]

I wonder if you would care to comment further on that? Is this something new we are getting in the statutes now which we have not had before?

Mr. Eglington: No, I do not think so.

The Vice-Chairman: Positive statements and then leaving it open. It always seems that the clause we get is one that is open-ended, but in this particular case . . .

Mr. Eglington: It is triple headed.

The Vice-Chairman: Yes, it is.

Mr. Eglington: I cannot recollect off-hand, Mr. Chairman, if I have seen that before or not, Let me put it this way: it does not strike me as being unusual, so perhaps I have. But it appears that what has been done is the Minister may lease and if that is all it said then the Minister could set all the terms and conditions as if you were leasing ordinarily. The Governor in Council has come along and said there is one condition that you must put in the leases and here are several others that you may put in if you wish and the rest of it is left entirely to your discretion.

The Vice-Chairman: The other thing is that there seem to be some superfluous words used, possibly we could recommend that this be looked at and possibly they could be dispensed with if they are not really necessary.

Now we come to SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations. This is under the Public Lands Grants Act and the Financial Administration Act. They are both referred to. I assume the first is merely an observation being made by counsel and should be corrected, since their preamble did not recite the sections in the enabling statutes, pursuant to which the regulations are made, and secondly, I assume it is merely to recite the authority. Is that correct?

Mr. Eglington: That is correct, and I notice another typographical error. It is in Section 52 of the Financial Administration Act.

• 1630

The Vice-Chairman: We will make that change in the second sentence of Section 52 of the Financial Administration Act, and not Section 2. I think we better have the Counsel comment further.

SOR/73-81

STE-SCHOLASTIQUE LEASING REGULATIONS

Public Lands Grants Act

Financial Administration Act

P.C. 1973-308

May 28, 1975

The preamble does not recite the sections in the enabling statutes pursuant to which the regulations are made.

The relevant sections are section 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act and section 52 of the Financial Administration Act.

[*Interprétation*]

Pouvez-vous élaborer? S'agit-il d'une nouvelle pratique?

M. Eglington: Non, je ne le pense pas.

Le vice-président: C'est-à-dire, ce pouvoir discrétionnaire. Dans ce cas particulier . . .

M. Eglington: Il s'agit d'une possibilité à trois options.

Le Vice-Président: C'est cela.

M. Eglington: Je n'ai pas de souvenir exact d'avoir vu cette procédure auparavant, mais elle ne me paraît pas étrange, alors j'en ai peut-être vu d'autres exemples. Le ministre, semble-t-il, a le droit de faire des locations en précisant tous les termes et toutes les conditions, comme s'il s'agissait d'une location ordinaire. Le gouverneur en conseil a par la suite décidé qu'il faut imposer une condition dans les baux, que certaines autres peuvent être incluses et que le reste relève des pouvoirs discrétionnaires du ministre.

Le Vice-président: Il me semble également que l'on a employé certains termes superflus, et nous pourrions peut-être recommander qu'il soient supprimés, s'ils ne sont pas nécessaires.

Passons mainteannt à DORS/73-81, le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique. On fait des allusions à ce propos à la Loi sur les concessions de terres publiques et à la Loi sur l'administration financière. On relève, je suppose, que le préambule ne mentionne pa les articles des lois habilitantes en vertu desquels les Règlements sont faits et qu'il s'agit simplement d'indiquer d'où vient l'autorisation, n'est-ce-pas?

M. Eglington: C'est exact, et je remarque une autre erreur typographique. C'est à l'article 52 de la Loi sur l'administration financière.

Le Vice-Président: Nous apporterons cette modification à la deuxième phrase de l'article 52 de la Loi sur l'administration financière et non pas à l'article 2. Il serait préférable d'avoir des commentaires supplémentaires du conseiller.

DORS/73-81

RÈGLEMENT SUR LES CESSIONS A BAIL A SAINTE-SCHOLASTIQUE

Loi sur les concessions de terres publiques

Loi sur l'administration financière

C.P. 1973-308

Le 28 mai 1975

Le préambule ne cite pas les articles des statuts d'habilitation en vertu desquels les règlements sont établis.

Les articles pertinents sont l'article 4(1)(b) de la Loi sur les concessions de terres publiques et l'article 52 de la Loi sur l'administration financière.

[*Text*]

See comment on SOR/75-144

See also SOR/73-481

Mr. Robinson: Our next item on the agenda is SOR/73-481—I.A. and N.D. Canal Land Regulations, with reference to both the Financial Administration Act and the Public Lands Grants Act. I wonder if we could have these comments placed in our Minutes and perhaps our counsel could explain more fully and advise what if anything is recommended.

SOR/73-481

I.A. and N.D. CANAL LAND REGULATIONS

Financial Administration Act

Public Lands Grants Act

P.C. 1973-2493

May 28, 1975

The problems associated with derogating from the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, without direct amendment of those Regulations, and noticed under the two sets of Ste-Scholastique Regulations (SOR/73-81 and SOR/75-144), are also raised by these Special Canal Land Regulations.

See SOR/75-8 and SOR/75-144

Mr. Eglington: This recommendation of the Treasury Board has been made and Section 52 of the Financial Administration Act has been satisfied. Precisely the same point is raised in the Ste. Scholastique regulations, Section 3 of the I.A. and N.D. Canal Land Regulations, notwithstanding the regulations the Minister made subject to Sections 4 and 5 on leased canal land. There is a dispensation or a waiving of the public lands licensing and leasing regulations in connection with canal land under the control of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The same comment applies as to whether or not the regulations be redrafted so as to provide for two categories of land.

The Vice-Chairman: In the absence of any further questions, we will accept our counsel's comments and go on to the next one. It is SOR/75-259, Chambly Canal Lease Regulations. There is reference to the Public Lands Grants Act. I would assume the first comment is merely an observation that no reference if given for the I.A. and N.D. Canal Land Regulations, and the other is that the regulation purports to grant a further dispensation from original dispensation. I wonder if our counsel would care to comment further on this. Possibly this is redundant. I do not know. We could have the counsel's comments placed in the minutes.

SOR/75-259

CHAMBLY CANAL LEASE REGULATIONS

Public Lands Grants Act

[*Interpretation*]

Voir commentaire au DORS/75-144

Voir aussi DORS/73-481

M. Robinson: Vient ensuite le DORS/73-481—Règlements sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère AINC—Loi sur l'administration financière—Loi sur les concessions de terres publiques. Nous pourrions faire figurer à cet endroit les commentaires de notre conseiller, qui pourra nous donner de plus amples explications et recommandations s'il y a lieu.

DORS/73-481

RÈGLEMENT SUR LES TERRAINS CONTIGUS À DES CANAUX RELEVANT DU MINISTÈRE A.I.N.C.

Loi sur l'administration financière

Loi sur les concessions de terres publiques

C.P. 1973-2493

Le 28 mai 1975

Les problèmes associés à la dérogation aux règlements sur la concession et la cession à bail des terres publiques, sans amendement direct à ces règlements, et que l'on remarque dans les deux séries de règlements sur les cessions à bail à Ste-Scholastique (DORS/73-81 et DORS/75-144), sont également soulevés par ce règlement spécial sur les terrains contigus à des canaux.

Voir DORS/73-81 et DORS/75-144.

M. Eglington: Cette recommandation du Conseil du Trésor a été faite et l'article 52 de la Loi sur l'administration financière a été respecté. C'est exactement la même chose que pour le Règlement de Sainte-Scholastique au sujet de l'article 3 du Règlement sur les terrains contingus à des canaux relevant du ministère AINC, nonobstant le règlement que le Ministre a pris conformément aux articles 4 et 5 portant sur les concessions de terrains contigus à des canaux. Il y a dérogation aux règlements sur la concession et la cession à bail des terres publiques dans le cas de terrains contigus à des canaux relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il s'agit dans les deux cas de savoir si ces règlements devraient être rédigés pour couvrir les deux catégories de terrain.

Le vice-président: En l'absence d'autres questions, nous acceptons les commentaires de notre conseiller et passons au règlement suivant. Il s'agit du DORS/75-259—Règlements sur le bail du canal Chambly—Loi sur les concessions de terres publiques. Je suppose que le premier commentaire n'est qu'une observation indiquant que la référence du Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère AINC n'est pas donnée, et que l'autre indique que ce règlement vise à accorder une dispense supplémentaire à la dispense originale. Notre conseiller voudrait-il nous donner des explications? C'est peut-être redondant, je n'en sais rien. Nous allons faire figurer ici les commentaires de notre conseiller.

DORS/75-259

RÈGLEMENT SUR LE BAIL DU CANAL CHAMBLY

Loi sur les concessions de terres publiques

[*Texte*]

P.C. 1975-970

June 3, 1975

1. No reference is given for the I.A. and N.D. Canal Land Regulations (SOR/73-481, Canada Gazette Part II, Vol. 107, No. 17, September 12, 1973).

2. This Regulation purports to grant a further dispensation from the original dispensation already noted under the I.A. and N.D. Canal Land Regulations—See SOR/75-144.

Mr. Eglington: The present regulation on Chambly canal lease purports to dispense with the already exceptional canal land regulations in favour of a named individual. It is really the same old question raised again in a different guise; by what right does the Governor in Council dispense with two sets of regulations in order to make a lease to Mr. Martin of land in the County of St-Jean, Quebec?

The Vice-Chairman: Would it be in order for us to ask by what authority they are dispensing with it at this time?

An hon. Member: I would think so.

The Vice-Chairman: We come now to SOR/74-520, Small Craft Harbours Leasing Regulations, under the Public Lands Grant Act reference once again. There is quite extensive comment by our counsel which we can have placed in the Minutes.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that is already in the Minutes of the meeting of November 28.

The Vice-Chairman: I see. Maybe we should dispense with that and merely ask our counsel for further explanation.

I note you have indicated to us that we have already had this before Committee on November 28, 1974, when you stated that a reply to the points raised was expected. You might indicate how soon.

Mr. Eglington: The reply has come in. There appears to be some gremlin that has crept into the administration here. The members have before them the letter I wrote to Mr. Carton at the Department of the Environment dated June 2.

The Vice-Chairman: We do not have that letter with our agenda.

• 1635

Mr. Eglington: Oh, well, I see. I am sorry because you see I have a note here saying the letter from Mr. Carton has not been sent. It was my letter that was not sent; you have Mr. Carton's. I wrote to Mr. Carton and asked him for the departmental view of these words: such terms as to rent, renew or otherwise as he, the Minister considers necessary or advisable. Mr. Carton wrote back in a form that will not be comprehensible without the letter I addressed to Mr. Carton. I apologize if you do not have it. I suggested to Mr. Carton the interpretation that be given those words, was that the Minister has a general power to lease, including the power to set the conditions, which he regards as necessary or advisable, limited only by any specific limitations and conditions as may be prescribed by the Governor in Council. For example, as were prescribed by Sections 4, 5, and 6 of the Small Craft Harbours Leasing Regulations.

[*Interprétation*]

C.P. 1975-970

Le 3 juin 1975

1. La référence du Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère A.I.N.C. n'est pas donnée (DORS/73-481 Gazette du Canada Partie II, Vol. 107, No. 17, le 12 septembre 1973).

2. Ce règlement vise à accorder une dispense supplémentaire à la dispense originale déjà notée dans le Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère A.I.N.C.—Voir DORS/75-144.

M. Eglington: Le règlement actuel sur le bail du canal Chambly vise à déroger, en faveur d'un particulier, aux règlements déjà exceptionnels des terrains contigus à des canaux. C'est la même rengaine sous une forme différente: de quel droit le gouverneur en conseil déroge-t-il à deux séries de règlements pour donner la concession de terrains dans le comté de Saint-Jean, au Québec, à M. Martin?

Le vice-président: Serions-nous habilités à demander au nom de quelle autorité cette dérogation est accordée cette fois-ci?

Une voix: Je le pense bien.

Le vice-président: Nous passons maintenant au DORS/74-520, Règlement sur la cession à bail des ports pour petits bateaux—Loi sur les concessions de terres publiques, encore une fois. Le commentaire de notre conseiller est assez long et nous allons le faire figurer au compte rendu.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que cela figure déjà dans le compte rendu de là réunion du 28 novembre.

Le vice-président: Je vois. Nous pourrions peut-être nous en dispenser cette fois-ci et demander simplement à notre conseiller des explications complémentaires.

Ce règlement, comme vous le dites, a déjà été étudié le 28 de novembre 1974, réunion au cours de laquelle vous nous avez dit qu'une réponse aux questions posées était attendue. Pourriez-vous nous donner des précisions?

M. Eglington: La réponse nous est parvenue. Il semblerait qu'un farfadet s'est immiscé dans l'administration. VOUs avez la lettre que j'ai écrite à M. Carton, du ministère de l'Environnement en date du 2 juin.

Le vice-président: Nous n'avons pas cette lettre dans notre dossier.

M. Eglington: Oh, je vois. Je m'excuse, car vous voyez j'ai une note ici disant que la lettre de M. Carton n'a pas été envoyée. C'était ma lettre qui n'avait pas été envoyée; vous avez celle de M. Carton. J'ai écrit à M. Carton et je lui ai demandé ce que le Ministère pensait de termes tels que loyer, renouvellement, ou autre, que le Ministre considère comme nécessaires ou souhaitables. La réponse de M. Carton ne peut être comprise sans la lettre que je lui ai adressée. Je m'excuse que vous ne l'ayez pas. J'ai suggéré à M. Carton qu'on interprète ces mots comme donnant au Ministre un pouvoir général de location, y compris celui de dicter des conditions, qu'il considère comme nécessaires ou souhaitables, limité seulement par les restrictions spécifiques et les conditions pouvant être prescrites par le gouverneur en conseil. Par exemple, comme le prescrivaient les articles 4, 5 et 6, du Règlement sur la cession à bail des ports pour petites embarcations.

[*Text*]

I did not raise it with Mr. Carton, this is obviously the question of dispensation. Again it exists because in Section 3, you will see that notwithstanding the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, the Minister may enter into leases and so on for land under his control. The one point has been cleared up, but the dispensation point is still there.

The Vice-Chairman: Then you go on in your notes, in the second last paragraph you say the Committee may consider that a questionable subdelegation is involved; alternatively that Section 3 is necessarily limited to usual lease conditions, the power to specify which is inherent in any losses conferred power to lease. Will you explain more fully on this. What exactly do you feel that we want to be recommend to the department?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, we discussed this at the meeting of the twenty-eight. It was agreed I would inquire into the meaning the department gave to the words. They give them the meaning that I attempted to outline, that the Minister does not have any subdelegation powers, he is simply exercising the power the statute gives him. The answer, in effect, obliterates the second last paragraph . . .

The Vice-Chairman: Yes, I quite agree. Well, we come now to SOR/75-107—Anglo American Corporation Dredging Regulations and with reference here to the Territorial Lands Act. The notes from our counsel can be inserted in the minutes. Can our counsel capsulize his notes and indicate the suggestions he makes?

ANGLO AMERICAN CORPORATION DREDGING REGULATIONS

Territorial Lands Act

P.C. 1975-398

May 28, 1975

Section 8 of the Territorial Lands Act reads:

"The Governor in Council may make regulations for leasing of mining rights in, under or upon territorial lands and the payment of royalties therefor, but such regulations shall provide for the protection of and compensation to the holders of surface rights."

Pursuant to this section His Excellency made the Territorial Dredging Regulations on 8 December 1954 (C. 55 p. 2826). Those Regulations established a general regime governing the granting of dredging leases in respect of minerals. As part of that regime section 12 provided for the commencement and carrying on of dredging operations as conditions of the granting of leases, as follows:

"12.(1) The lessee shall, within three years from the date of his lease, have at least one dredge, of such capacity as the Minister may deem sufficient, in operation upon the area described in his lease, and shall in every year thereafter during the continuance of his lease dredge from such area not less than 20,000 cubic yards of gravel, sand or other substance.

(2) If the lessee fails to furnish proof yearly, or at such times as the Minister may direct, of the efficient operation of such dredge, and of the actual work performed, the Minister may cancel the lease.

[*Interpretation*]

Je n'en ai pas parlé à M. Carton, c'est de toute évidence une question de dispense. Une fois de plus, cela existe à cause de l'article 3. Vous constaterez que nonobstant le Règlement concernant la cession à bail des terres publiques, le Ministre peut accorder des concessions pour des terres relevant de son contrôle. Ce point a été éclairci mais celui de la dispense reste encore en suspens.

Le vice-président: Vous poursuivez dans l'avant-dernier paragraphe en disant que le Comité peut estimer qu'une sous-délégation douteuse est en cause ou, encore, que l'article 3 est nécessairement restreint aux conditions habituelles du bail, le pouvoir de préciser ce qui est inhérent dans tout pouvoir légitimement accordé de louer à bail. Nous donnerez-vous plus de détails à ce sujet? Qu'estimez-vous exactement que nous devrions recommander au Ministère?

M. Eglington: Monsieur le président, nous en avons discuté lors de la réunion du vingt-huit. Nous avions convenu que je demande au ministère quelle signification il donnait à ces mots. Il lui donne la signification que j'ai essayé d'indiquer, à savoir que le ministre n'a pas de pouvoir de sous-délégation, qu'il exerce simplement le pouvoir que le statut lui accorde. Cette réponse, en fait, oblitère l'avant-dernier paragraphe . . .

Le vice-président: Oui, je suis tout à fait d'accord. Nous passons maintenant au DORS/75-107-Règlement de dragage visant l'Anglo-American Corporation—Loi sur les terres territoriales. Nous pouvons insérer ici les remarques de notre conseiller. Peut-il nous faire un résumé de ses remarques et nous indiquer les suggestions qu'il fait?

RÈGLEMENT DE DRAGAGE VISANT L'ANGLO AMERICAN CORPORATION

Loi sur les terres territoriales

C.P. 1975-398

Le 28 mai 1975

L'article 8 de la Loi sur les terres territoriales se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la location de droits miniers dans des terres territoriales, à leur surface ou dans leur sous-sol, et le paiement de redevances à cet égard; mais ces règlements doivent assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface.»

Conformément à cet article, Son Excellence a décrété, le 8 septembre 1954, les Règlements territoriaux sur l'extraction de minéraux par dragage (C.55, page 3090). Ces règlements régissaient en général l'octroi de baux de dragage en vue de l'extraction de minéraux. Ainsi, l'article 12 stipule que la date du début du dragage et la façon de mener les travaux sont des conditions au bail; il se lit comme suit:

«12. (1) Le preneur doit, dans les trois ans de la date de son bail, mettre en service sur l'emplacement décrit dans son bail, au moins une drague du rendement que le Ministre estime suffisant et il doit chaque année par la suite pendant la durée de son bail draguer sur l'emplacement au moins 20,000 verges cubes de gravier, de sable ou d'autres matières.

(2) Si le preneur omet de fournir annuellement ou aux époques désignées par le Ministre la preuve du service efficace de la drague et des travaux effectivement accomplis, le Ministre peut annuler le bail.

[*Texte*]

(3) Upon application to that effect being made to him by any persons holding adjoining dredging leases, not exceeding five in number, the Minister may grant permission to such persons to operate each of their respective dredges on any one or more of the areas covered by such leases for a term not exceeding ten years, and to perform on any one or more of such areas all the work required to be done on each area separately, as required by subsection (1)."

The present Regulations purport to dispense with the three-year requirement of subsection 12(1), replacing it with a five-year requirement in the case of five certain leases held by Anglo American Corporation of Canada Limited, and to add a power of cancellation additional to that granted by section 12(2) of the Territorial Dredging Regulations.

The question of dispensation is raised again in connection with section 3 of the present Regulations, while section 4, in imposing an additional condition in this one instance, raises the issue of an unexpected or unusual exercise of the power conferred by section 8 of the Territorial Lands Act, which is cast in terms which might be considered as contemplating the making of regulations of general application to all cases or to specific classes of case only. Empowering the Crown to make special regulations in single instances either relieving from burdens generally imposed or adding burdens not otherwise imposed carries with it a grave risk of abuse.

Mr. Eglington: In this particular instance, Section 8 of the Territorial Lands Act gives the power to the Governor in Council to make regulations governing leasing of mining rights. I think everyone will take that to mean the Governor in Council has the power to make rules related to leasing of mining rights that apply to all people who wish to prospect for and exploit minerals. Pursuant to that power, the Governor in Council has made regulations dealing with certain types of mining, including mining by dredging. There are regulations concerning the granting of dredging leases. In this particular instance we find yet another notwithstanding clause: notwithstanding subsection 12 of the dredging regulations, a special provision is being made to the Anglo American Corporation of Canada in respect of dredging leases /74 and /75 inclusive. The question again is: by what authority does the Governor in Council dispense with the drediging regulations in favour of this particular company in respect of five named leases? By what authority does the Governor in Council purport to lay a special burden on this company in respect of these same leases?

The Vice-Chairman: I assume your recommendation is that we ask what the authority is and find out in both cases.

I am not clear about this. You mentioned dispensing with a three-year requirement and replacing it with a five-year requirement. Are you asking by what authority they are doing this as well?

Mr. Eglington: Yes.

• 1640

Mr. Robinson: Are there any further questions on that one?

[*Interprétation*]

(3) Sur deamnde à lui présentée à cet effet par tous détenteurs d'emplacements de dragage contigus, au nombre de cinq au plus, le Ministre peut accorder à ces détenteurs la permission de mettre en service leurs dragues respectives sur l'un quelconque ou sur plusieurs des emplacements donnés à bail pendant une période d'au plus dix ans et d'exécuter sur l'un ou sur plusieurs de ces emplacements la totalité des travaux dont l'exécution est requise dans le cas de chaque emplacement distinct, selon les prescriptions du paragraphe (1).»

Le présent Règlement a pour but de remplacer le délai de trois ans prévu au paragraphe 12(1) par un délai de cinq ans dans le cas de cinq baux détenus par la Anglo American Corporation of Canada Limited, et d'ajouter un pouvoir de résiliation en plus de celui accordé par le paragraphe 12(2) des Règlements territoriaux sur l'extraction de minéraux par dragage.

La question de la dispense est à nouveau soulevée à l'égard de l'article 3 du présent Règlement tandis que l'article 4, en imposant une condition supplémentaire dans ce cas, soulève le problème d'un exercice inattendu ou inhabituel du pouvoir conféré par l'article 8 de la Loi sur les terres territoriales aux termes duquel on peut juger que la possibilité d'établir des règlements de nature générale s'appliquent à tous les cas ou à certaines catégories seulement. Le fait d'autoriser la Couronne à établir des règlements spéciaux dans un cas particulier soit pour supprimer certaines conditions imposées à tous soit pour en ajouter de nouvelles peut faire naître de graves risques d'abus.

M. Eglington: Dans ce cas particulier, l'article 8 de la Loi sur les terres territoriales donne le pouvoir au gouverneur en conseil d'établir des règlements concernant la location de droits miniers. On comprendra que le gouverneur en conseil ait le pouvoir d'établir des règlements relatifs à la location de droits miniers qui s'appliquent à tous ceux souhaitant faire de la prospection minière. Conformément à ce pouvoir, le gouverneur en conseil a établi des règlements concernant certains genres d'exploitation minière, y compris par dragage. Il existe des règlements portant sur la concession de baux de dragage. Dans ce cas particulier, nous trouvons encore une autre clause de dérogation: nonobstant le paragraphe 12 du Règlement de dragage, l'Anglo-American Corporation bénéficie d'une disposition spéciale pour les baux de dragage de 1974 à 1975 inclusivement. Une fois de plus la question est la suivante: de quel droit le gouverneur en conseil déroge au règlement de dragage en faveur de cette compagnie particulière pour cinq concessions? De quel droit le gouverneur en conseil vise à faire peser un fardeau spécial sur cette compagnie pour ce qui est de ces dites concessions?

Le vice-président: Je suppose que vous recommandez que nous demandions quel est ce droit dans les deux cas.

Il y a quelque chose que je ne comprends pas bien. Vous avez parlé d'une dispense pour une exigence de trois années et de son remplacement par une exigence de cinq années. Demandez-vous également au nom de quelle autorité cela est fait?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Y a-t-il d'autres questions au sujet de ce règlement?

[*Text*]

We now come to the last item on our Agenda SOR/74-431-Teslin Exploration Limited Order. It is under Appropriations Act Number 9, 1966. Our Counsel's comment can be placed in the minutes. Could we have further explanation.

SOR/74-431

TESLIN EXPLORATION LIMITED ORDER

Appropriation Act No. 9, 1966

P.C. 1974-1561

June 9, 1975

Criteria 1(a)

Vote 7(a) of Appropriation Act No. 9, 1966 reads as follows:

> "Northern Mineral Assistance Grants—To authorize in the current and subsequent fiscal years, in accordance with terms and conditions *prescribed by the Governor in Council*, northern mineral development assistance grants *to individuals and corporations*, in order to assist in the mineral and economic development of the Canadian north, and to authorize total commitments in respect of development assistance grants in the current and subsequent fiscal years not exceeding $9,000,000, estimated amount required in the current fiscal year . . . $3,000,000."

1. The present Order will constitute a valid dispensation only if the words "grants to individuals and corporations" are read as conferring a power to make individual sets of terms and conditions applicable to specific individuals and corporations. If the vote is read as conferring a power to make terms and conditions which will apply to the grans made under the vote, whether the grants be made to persons or to companies, then the present Order amounts to a dispensation in favour of Teslin Exploration Limited.

2. It is not known why this Order is classified as a regulation when the magic words "by regulation", "by order", and so on are missing from the vote. On the interpretation given by the Privy Council Office to the words "statutory instrument" in section 2 of the Statutory Instruments Act, this present Order would not seem to be a statutory instrument at all. Not being a statutory instrument, it cannot be a regulation.

Mr. Eglington: First of all, Mr. Chairman, is point number 1, the dispensation point again, and the words of the vote read:

> In accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, grants to individuals and corporations . . .

which, at least, to me carries the idea of general terms and conditions prescribed in relation to grants to be made either to individual persons or to companies in respect to northern development and did not strike me as meaning prescribing individual terms and conditions relating to individual grant fees, be they companies or individuals. Perhaps we should inquire of the Ministry as to which view they take and, if it is that there are general rules to be

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant au dernier règlement figurant à notre ordre du jour, le DORS/74-431 Décret visant la Teslin Exploration Limited. Il s'agit de la Loi de subsides nº 9 de 1966. Nous pouvons insérer le commentaire de notre conseiller à cet endroit. Pourrions-nous avoir des explications supplémentaires?

DORS/74-431

DECRET VISANT LA TESLIN EXPLORATION LIMITED

Loi des subsides nº 9 de 1966

C.P. 1974-1561

Le 9 juin 1975

Critère 1(a)

Le crédit 7(a) de la Loi des subsides nº 9 de 1966 se lit comme suit:

> «Subventions d'aide à l'expansion des ressources minières des régions septentrionales—Autorisation, dans l'année financière courante et les suivantes, selon les conditions et les modalités que *le gouverneur en conseil prescrit*, d'accorder des subventions d'aide à l'expansion des ressources minières dans les régions septentrionales *à des particuliers et à des corporations* afin d'aider à l'expansion des ressources minières et de l'économie dans le Nord canadien et autorisation d'engager des dépenses complètes pour les subventions d'aide à l'expansion au cours de l'année financière courante et des années ultérieures d'un montant ne dépassant pas $9,000,000; montant estimatif requis pour l'année financière courante—$3,000,000»

1. Le présent décret ne constitue une dispense valable que si les mots «subventions—à des particuliers et à des corporations» confèrent le pouvoir d'établir les modalités et conditions applicables à des particuliers et à des corporations déterminées. Si l'on considère que le crédit confère le pouvoir d'établir les modalités et conditions relatives aux subventions accordées sous son régime, soit à des particuliers, soit à des compagnies, ce décret équivaut alors à une dispense en faveur de Teslin Exploration Limited.

2. On ignore pourquoi le présent décret est considéré comme un règlement alors que les termes «par ordonnance», «par décret», ne figurent nulle part. Conformément à l'interprétation donnée par le bureau du Conseil privé au mot «texte réglementaire» à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, le présent décret ne tombe pas du tout dans cette catégorie. S'il n'est pas un texte réglementaire, il ne peut être non plus un règlement.

M. Eglington: Tout d'abord, monsieur le président, il y a le premier point, celui de la dispense, une fois de plus, et le crédit de cette loi se lit comme suit:

> Selon les conditions et les modalités que le gouverneur en conseil prescrit, d'accorder des subventions d'aide à l'expansion des ressources minières dans les régions septentrionnales à des particuliers et à des corporations . . .

Ce qui pour le moins, selon moi, correspond à l'idée de conditions et de modalités générales prescrites relativement à l'accord de subventions à des particuliers ou à des corporations pour l'expansion des ressources dans les régions septentrionnales, et non pas à la prescription de conditions et de modalités particulières relatives à des subventions individuelles, qu'il s'agisse de corporation ou de particuliers. Nous devrions peut-être demander le point

[*Texte*]

made, why it is that a special order in favour of Teslin Exploration Limited has been made.

The second point is the point which is the subject of the whole of next week's agenda which is the nature of that strange beast, Statutory Instruments. I now have a letter stating the view of the Justice Department and the Privy Council Offices on the meaning of Section 2(d) in the Statutory Instruments Act and, in a nutshell, it means that it boils down to this, that if the statute says the Governor in Council may by order, by rule, by regulation, by document, by anything prescribe, then it is a statutory instrument. If the statute simply says the Governor in Council may prescribe, then it is not a statutory instrument. In this particular instance, the words of the vote simply say:

> In accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council . . .

I would think, in accordance with the letter that they have from the Privy Council office, that this particular order would not be a statutory instrument, far less a regulation, as it has been registered. But paragraph 2 is really just an example of what will be raised next week in much greater detail. And I will have in your hands before next Thursday, again I suspect in English only because of the time that is involved in translation, some comments on the Privy Council Office's letter and on Section 2(d) of the Statutory Instruments Act in general.

Mr. Robinson: That is the end of our agenda unless anybody has any further questions.

Senator Lafond: The Counsel referred to a meeting next Thursday. I might mention that the Senate is not meeting next week.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Senate is not meeting next week; I presume the House . . .

Mr. Baldwin: The crystal ball is not clear at the moment.

Mr. Robinson: I guess we will just have to wait and see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We can meet if the Senate is not sitting. It is merely a matter of being sure that there is some Senator here. We have full authority under one of our earlier reports to meet when the Senate is not sitting. I am quite sure of that.

Senator Lafond: I do not anticipate any personal problem as far as being here is concerned, if all you need is one.

The Vice-Chairman: Then we will adjourn to the call of the Chair.

[*Interprétation*]

de vue du ministère, et, s'il s'agit de règlements généraux, pourquoi un décret spécial a-t-il été pris en faveur de la Teslin Exploration Limited.

Mon deuxième point remplira l'ordre du jour de toute la semaine prochaine: il porte sur la nature de cette bête étrange, les instruments statutaires. J'ai maintenant une lettre exposant le point de vue du ministère de la Justice et du Bureau du Conseil privé quant à la signification de l'article 2(*d*) de la Loi sur les textes réglementaires, et en bref, il ressort que si le statut dit que le gouverneur en conseil peut par décret, par ordonnance, par règlement ou toute autre chose prescrire, il s'agit alors d'un texte réglementaire. Si le statut dit simplement que le gouverneur en conseil peut prescrire, ce n'est pas alors un texte réglementaire. Dans ce cas particulier, les termes employés dans le crédit disent simplement:

> Selon les conditions et les modalités que le gouverneur en conseil prescrit . . .

Je pencherais pour l'idée, conformément à la lettre du Bureau du Conseil privé, que ce décret particulier n'est pas un texte réglementaire, encore moins un règlement, contrairement à l'enregistrement. Mais l'alinéa 2 n'est en fait qu'un exemple des problèmes que nous aurons à étudier en plus grand détail la semaine prochaine. Je vous ferai parvenir avant jeudi prochain, une fois de plus, j'en ai peur, en anglais seulement, à cause du temps requis par la traduction, certains commentaires portant en général sur la lettre du Bureau du Conseil privé et sur l'article 2(2) de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Robinson: Ceci marque la fin de notre ordre du jour, à moins que quelqu'un n'ait d'autres questions à poser.

Le sénateur Lafond: Notre conseiller a parlé d'une réunion jeudi prochain. Je vous signalerai que le Sénat ne se réunit pas la semaine prochaine.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le Sénat ne siège pas la semaine prochaine; je suppose que la Chambre . . .

M. Baldwin: Ce que dit la boule de cristal n'est pas encore clair pour le moment.

M. Robinson: Je suppose qu'il nous faudra simplement voir venir.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons nous réunir si le Sénat ne siège pas. Il s'agit simplement de s'assurer de la présence d'un sénateur. Nous sommes autorisés par un de nos rapports précédents à nous réunir lorsque le Sénat ne siège pas. J'en suis pratiquement certain.

Le sénateur Lafond: En ce qui me concerne, ma présence ne posera pas de problème, si vous n'avez besoin que d'un sénateur.

Le vice-président: Nous ajournons donc jusqu'à plus ample informé.

Issue No. 34

Thursday, July 3, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 34

Le jeudi 3 juillet 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING:

The Fifth Report to the Senate

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

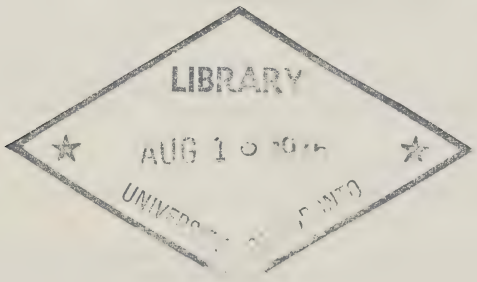
Le cinquième rapport au Sénat

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29352—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

REPORT TO THE SENATE

EXTRACTS FROM MINUTES OF THE PROCEEDINGS OF THE SENATE

No. 103, Wednesday, 25th June, 1975

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments presented its Fifth Report as follows:

Thursday, June 12, 1975

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments has the Honour to present its Fifth Report as follows:

Your Committee proposes to continue its review and scrutiny of statutory instruments during the adjournment of Parliament in the summer of 1975.

Your Committee therefore recommends, notwithstanding an Order of the Senate of Tuesday, October 29, 1974, respecting the quorum of the Committee, that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

Respectfully submitted,

EUGENE A. FORSEY,

Joint Chairman.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

No. 104, Thursday, 26th June, 1975

The Order of the Day being called for the consideration of the Fifth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments,

It was—
Ordered, That it be postponed until later this day.

The Order of the Day being again called for the consideration of the Fifth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments,

It was—
Ordered, That it be postponed until the next sitting of the Senate.

Ordered, That the Fifth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, set down on the Orders of the Day for consideration on Tuesday, 8th July, 1975, be brought forward.

Pursuant to Order, the Senate proceeded to the consideration of the Fifth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be adopted now.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

RAPPORT AU SÉNAT

EXTRAITS DES **PROCÈS-VERBAUX** DU SÉNAT

N° 103, le mercredi 25 juin 1975

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son cinquième rapport, comme suit:

Le jeudi 12 juin 1975

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son cinquième rapport comme suit:

Votre Comité projette de poursuivre son examen rigoureux des textes réglementaires après l'ajournement du Parlement au cours de l'été 1975.

Votre Comité recommande donc que nonobstant l'ordonnance du Sénat du mardi 29 octobre 1974, relative au quorum du Comité, les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions au cours des prochaines vacances d'été afin de recevoir et de faire imprimer les témoignages lorsque trois membres du Comité sont présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,

EUGENE A. FORSEY.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit inscrit à l'Ordre du jour pour fins d'études à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

N° 104, le jeudi 26 juin 1975

A l'appel de l'Ordre du jour pour l'étude du cinquième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires,

Il est—
Ordonné: Qu'il soit différé à plus tard ce jour.

Au nouvel appel de l'Ordre du jour pour l'étude du cinquième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires,

Il est—
Ordonné: Qu'il soit différé à la prochaine séance du Sénat.

Ordonné: Que le cinquième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires inscrit à l'Ordre du jour pour étude le mardi 8 juillet 1975, soit avancé.

Suivant l'Ordre, le Sénat aborde l'étude du cinquième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit adopté maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDER OF REFERENCE

HOUSE OF COMMONS

Wednesday, June 25, 1975

ORDERED,—That notwithstanding an Order of the Senate of Tuesday, October 29, 1974 and an Order of the House of Commons of Thursday, October 31, 1974 respecting the quorum of the Committee, the Joint Chairmen of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

CHAMBRE DES COMMUNES

Le mercredi 25 juin 1975

IL EST ORDONNÉ,—Que nonobstant l'ordonnance du Sénat du mardi 29 octobre 1974 et l'ordonnance de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974 relative au quorom du Comité, les coprésidents du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soient autorisés à tenir des réunions au cours des prochaines vacances d'été afin de recevoir et de faire imprimer les témoignages lorsque trois membres du Comité sont présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 3, 1975
(35)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Brewin, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated June 13, 1975 from the Director, Legal Services, Privy Council Office relating to SOR/75-128, Nova Scotia Egg Order and a letter dated June 13, 1975 from the Legal Adviser, Privy Council Office relating to SI/75-17, Designating Federal-Provincial Relations Office as a Department.

On SI/75-48—TIR Carnet Remission Order and SI/74-37—Fisherman's Notice of Claim for loss of Income.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments.

The Committee considered SI's/75-41, 75-4, 74-86 and 74-38—Regional Development Incentives Designated Regions Orders, 1974 and SI's/72-57 and 73-63—Designated Region Order 1970-1—amendments.

On SOR/74-414—Special Areas Order—amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate offical of the Privy Council Office with respect to certain comments on the amendment.

On SOR/73-316—Freshwater Fish Price Stabilization Order No. 1, 1973 and SOR/73-69—Fish Meal Price Stabilization Order, 1973,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/73-551—Saskatchewan Hog Order and SOR/75-223—New Brunswick Milk Marketing Order.

On SOR/75-220—Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/75-219—Saskatchewan Hog Licensing (Interprovincial and Export) Regulations and SOR/75-222—Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 JUILLET 1975
(35)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Brewin, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie une lettre du 13 juin 1975 provenant du directeur, Services juridiques, bureau du Conseil privé concernant le DORS/75-128 Décret relatif aux œufs de la Nouvelle-Écosse et une lettre du 13 juin 1975 provenant du conseiler juridique, bureau du Conseil privé ayant trait au TR/75-17 Désignation du bureau des relations Fédérales-Provinciales comme ministère.

TR/75-48—Décret de remise sur les Carnets TIR et le TR/74-37—Avis de réclamation de pêcheur pour perte de revenu.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires.

Le Comité étudie les TR/75-41, 75-4, 74-86 et 74-38—Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974 et les TR/72-57 et 73-63—Région désignée ordonnances 1970-1,—Modifications.

DORS/74-414—Décret sur les zones spéciales—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires sur la modification.

DORS/73-316—Décret de stabilisation des prix du poisson d'eau douce n° 1, 1973 et le DORS/73-69—Décret de stabilisation des prix de la farine de poisson, 1973,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère d'État (Pêches) concernant certains commentaires.

Le comité étudie le DORS/73-551—Décret relatif aux porcs de la Saskatchewan et le DORS/75-223—Décret relatif à la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick.

DORS/75-220—Règlement sur les frais de service pour les porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation), le DORS/75-219—Règlement sur les délivrances de permis pour la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation) et le DORS/75-222—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation),

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate offical of the Department of Agriculture with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/75-221, Saskatchewan Hog Farm Registration (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/75-218—Saskatchewan Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations; SI/75-52—Quebec Milk Marketing Levies (EPLI) By-law—amendment; SI/74-130—Quebec Milk Marketing Levies (EPL) By-law—amendment and SI/72-98, Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order—amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

Ordered,—That the following be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

1. Paragraph 2(1)(*d*), the Statutory Instruments Act (*See Appendix "RSI-14"*);

2. A document entitled—The Nature of a Statutory Instrument—submitted by Counsel to the Committee (*See Appendix "RSI-15"*);

3. A diagram entitled—Enactments as Defined in Interpretation Act—submitted by Counsel to the Committee (*See Appendix "RSI-16"*);

4. A diagram entitled—Regulations under the Interpretation Act—submitted by Counsel to the Committee (*See Appendix "RSI-17"*);

5. A diagram entitled—Other Statutory Instruments and Regulations (*See Appendix "RSI-18"*).

Ordered,—That the letter dated June 13, 1975 from the Director, Legal Services, Privy Council Office, the letter dated June 13, 1975 from the Legal Adviser, Privy Council Office and comments by Counsel to the Committee relating to SI's/75-48, 74-37 and 75-41, SOR's/74-414, 73-316, 73-551, 75-220, 75-219 and 75-222, SI's/75-52 and 72-98 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires.

Le Comité étudie le DORS/75-221—Règlement sur l'enregistrement des fermes de la Saskatchewan s'adonnant à l'élevage des porcs (marché interprovincial et d'exportation); le DORS/75-218—Règlement sur la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et d'exportation); le TR/75-52—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPLI)—Modification; le TR/74-130—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPL)—Modification et le TR/72-98—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est ordonné,—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

1. Paragraphe 2(1)(*d*), de la loi sur les textes réglementaires (*Voir Appendice «RSI-14»*);

2. Un document intitulé-Le libellé d'un texte réglementaire—présenté par le conseiller auprès du Comité (*Voir Appendice «RSI-15»*);

3. Un diagramme intitulé—Ordonnances telles que définies dans la loi de l'interprétation—présenté par le conseiller auprès du Comité (*Voir Appendice «RSI-16»*);

4. Un diagramme intitulé—Règlements en vertu de la loi d'interprétation—présenté par le conseiller auprès du Comité (*Voir Appendice «RSI-17»*);

5. Un diagramme intitulé—Règlements et autres textes réglementaires (*Voir Appendice «RSI-18»*).

Il est ordonné,—Que la lettre du 13 juin 1975, provenant du directeur, Services juridiques, bureau du Conseil privé, la lettre du 13 juin 1975 provenant du conseiller juridique, bureau du Conseil privé et les commentaires du conseiller auprès du Comité concernant les TR/75-48, 74-37 et 75-41, et les DORS/74-414, 73-316, 73-551, 75-220, 75-219 et 75-222, les TR/75-52 et 72-98 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, July 3, 1975.

• 1104

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. There is a quorum for the purposes of receiving evidence.

Before we proceed to receive evidence and to consider what to do with Mr. Eglington's memorandum, first I would like to report that, as honourable Senators and members will recall, last Wednesday Mr. Brewin raised the matter as to why we were not receiving material for our consideration from the Department of Immigration; I promised that this would be looked into. I have spoken to the Minister of Immigration, Mr. Andras, and I think Mr. Eglington has probably spoken to the Instruments Officer within that particular department. Mr. Andras seemed sympathetic to the idea that we should have these manuals and other directives from within the department, which really do affect the rights and privileges of people. Have you anything to add, Mr. Eglington? This was a very brief discussion I had with Mr. Andras, it occurred in the House yesterday. I am sure that he would want to get the advice of his Instruments Officer before really committing himself but, as I say, his inclination was to send it over by the wheelbarrowful to us.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): I spoke to Mr. Black yesterday. Mr. Black quite properly refused to commit himself over the telephone as to whether or not the instructions to immigration officers are statutory instruments. He said he would have to consider it. I told him that Mr. McCleave was seeing the Minister yesterday afternoon, so he said that he would expect to receive something from on high about it today and then he would take the matter into consideration.

• 1105

I think, without committing him in any way, I could say that he was somewhat dubious as to whether the instruction manuals were statutory instruments, subject to looking into the matter further. When I looked into the matter further I decided that notwithstanding the interpretation of the statutory instrument which I have put in the last part of the memorandum which has gone around, the instruction manuals in the Department of Immigration may well be statutory instruments and, indeed, regulations because of the terms of Section 58 of the Immigration Act, which I have no doubt is the section of the Immigration Act that Mr. Brewin has in mind.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have we that section here this morning?

Mr. Eglington: Yes. It reads:

> The Minister may make regulations, not inconsistent with this Act, respecting the . . . duties and obligations of immigration officers and the methods and procedure for carrying out duties and obligations whether in Canada or elsewhere.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 3 juillet 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes en nombre suffisant pour entendre les témoins.

Avant d'entendre les témoins et d'étudier le mémoire de M. Eglington, je tiens à vous rappeler que, mecredi dernier, lorsque M. Brewin a demandé pourquoi nous ne recevions pas la documentation du ministère de l'immigration qui est nécessaire à notre étude, j'ai promis de m'en informer. J'ai parlé au ministre de l'Immigration, M. Andras, et je pense que M. Eglington s'est mis en rapport avec le directeur des textes réglementaires de ce ministère. M. Andras semble approuver l'idée que nous devrions avoir ces manuels, guides ou brochures du ministère qui touchent directement à la question des droits de l'homme. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Eglington? Je me suis entretenu brièvement avec M. Andras à la Chambre, hier. Je suis persuadé qu'il désirera obtenir l'avis de ses hauts fonctionnaires concernant les textes statutaires avant de s'engager lui-même; cependant, j'ajoute qu'il est prêt à nous déverser les documents par tombereaux.

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité): J'ai parlé à M. Black hier. M. Black a refusé, et avec juste raison, de se compromettre au téléphone et de décider si les instructions données aux agents d'immigration constituaient des textes réglementaires. Il a dit qu'il devrait étudier la question. Je lui ai dit que M. McCleave devait voir le Ministre hier après-midi et il a déclaré qu'il s'attendait aujourd'hui à recevoir quelques directives en haut lieu à ce sujet, puis qu'il réfléchirait à la question.

Je crois, sans l'engager d'aucune façon, qu'il doutait que les guides ou manuels d'instructions fussent des textes réglementaires, quitte à examiner la chose de plus près. Après réflexion, j'ai conclu que, nonobstant l'interprétration du texte réglementaire que j'ai insérée dans la dernière partie du mémoire qui vous a été distribué, les manuels d'instructions du ministère de l'Immigration pourraient très bien constituer des textes réglementaires et, en réalité, des règlements, en conformité de l'article 58 de la Loi sur l'immigration qui, j'en suis sûr, est celui auquel se réfère M. Brewin.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que nous avons le texte de cet article ce matin?

M. Eglington: Oui, voici ce texte:

> Le Ministre peut établir des règlements, non incompatibles avec la présente loi, visant la procédure à suivre lors des examens et enquêtes prévus par la présente loi ainsi que les devoirs et obligations des fonctionnaires de l'Immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.

[*Text*]

It would seem to me that whether the Department calls them instruction manuals or guidelines or the book of common affairs, it really would not matter. They would nevertheless be regulations because of Section 58 and the Statutory Instruments Act itself provides that if the statute calls them regulations, they are indeed regulations, whether or not they would meet the definition of a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin, we just have been considering your suggestion of last Wednesday. Mr. Eglington has reported in his discussion with Mr. Black, who is the instruments officer in the Department. I have spoken to Mr. Andras and Mr. Eglington has read into the record the section of the Immigration Act which would empower the Minister—what are the key words there?

Mr. Eglington: To make regulations respecting the duties and obligations of immigration officers and the methods and procedures for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope that, perhaps by next week, we will have a definite decision to bring before the meeting.

Mr. Eglington: I should say, no regulations by that name have been made, but the instruction manuals would seem to meet that particular form of words.

Mr. Brewin: My informant was an Ottawa lawyer. I did not say something about this before, but the particular informant said that lately he had secured or his clients had secured, from where I do not know, a booklet or something called, Department of Manpower and Immigration, Departmental Manual, Amendment No. 2. It dealt, I think, with an employment visa certification waiver, January 1, 1974. His understanding, and indeed it is mine, is that there are quite a lot of these so-called departmental manuals which I would judge to be legislative in nature, some of them. Many of them may not be, but some of them . . .

Mr. Eglington: The difficulty arises, Mr. Brewin, that if they are not such as to fall within Section 58, as a court would interpret it, then they will not be regulations. In other words, it would not matter whether they were legislative in character if they are not statutory instruments and we are forced back to the mysterious words of Section 2(1)(b)(i).

Mr. Brewin: Of course, we are also, as I understand it, dealing with secrecy in government or secrecy with regard to the production of documents.

The joint Chairman (Mr. McCleave): If you cannot hit them with the Thursday meeting then you hit them with the Tuesday meeting.

Mr. Brewin: I would like to think these documents that affect the rights of a great many people, some Canadian citizens' trying to bring their families into Canada, should not fall within any definition of being so confidential that they should not be produced.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have Mr. Eglington's memorandum on the question of statutory instruments and perhaps we could agree now that it be printed at the tailend of our proceedings. It is a work some 16 pages and there are 3 errata. I gather those corrections could be made in the text upon its being printed.

[*Interpretation*]

Il me semble que quel que soit la façon dont le ministère les appelle: guides, manuels ou brochures sur les affaires courantes, cela a peu d'importance. Ces textes constitueraient néanmoins des règlements du fait même de l'article 58 et de la Loi sur les textes statutaires selon laquelle, si le décret les appelle règlements, ces textes sont en réalité des règlements, qu'ils soient conformes ou non à la définition de texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin, notre examen a porté sur votre proposition de mercredi dernier. M. Eglington nous a communiqué le résultat de son entretien avec M. Black chargé des textes réglementaires du Ministère. J'ai parlé à M. Andras, et M. Eglington a fait porter au compte rendu l'article de la Loi sur l'immigration qui autorise le Ministre . . . Quels sont les mots clé?

M. Eglington: «Peut établir des règlements visant les devoirs et obligations des fonctionnaires de l'Immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que nous aurons avant la semaine prochaine une décision à présenter au comité.

M. Eglington: Je dois signaler qu'aucun règlement portant ce titre n'a été établi, mais les manuels d'instructions semblent entrer dans cette définition.

M. Brewin: Je me suis informé auprès d'un avocat d'Ottawa. Je ne l'ai pas encore mentionné, mais il m'a dit qu'il avait eu en sa possession ou que son client avait pu se procurer, je ne sais comment, une brochure ou un document intitulé: Manuel du ministère de l'Immigration et de la Main-d'œuvre, amendement nº 2. Cela traitait, me semble-t-il, de la renonciation à l'authentification du visa d'emploi du 1er janvier 1974. Son impression, et c'est aussi la mienne, était que ces soi-disant manuels ministériels sont nombreux et que certains de ces documents sont d'une facture presque législative. Peut-être pas un grand nombre, mais certains.

M. Eglington: Voici la difficulté, monsieur Brewin: s'ils ne sont pas conformes à l'article 58, qui serait l'interprétation juridique, ils ne constituent pas des règlements. C'est-à-dire qu'il importe peu qu'ils soient de facture quasi législative s'ils ne constituent pas des textes réglementaires, et nous voilà forcés de revenir au sens mystérieux de l'article 2(1)(b)(i).

M. Brewin: Nous traitons à la fois, d'après ce que je comprends, du caractère confidentiel des documents officiels.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous ne pouvez pas les atteindre le jeudi, vous le pouvez le mardi.

M. Brewin: Je veux croire que ces documents ayant une si grande répercussion sur les droits d'un grand nombre de gens et parmi eux des Canadiens désirant s'entourer de leurs familles, ne sont pas de nature si confidentielle qu'ils ne puissent être consultés.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons le mémoire de M. Eglington sur les textes réglementaires et nous pourrions peut-être nous entendre pour l'annexer au compte rendu. Le document comprend 16 pages et 3 erreurs. Je présume que ces corrections pourraient être apportées au texte au moment de l'impression.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, before you rush me into print on this, there are some other grammatical errors that appear in there, which if Senator Forsey were here I am sure he would be correcting. Perhaps the members would like to consider this before they decide whether or not it should be printed.

Mr. Anderson: Maybe, Mr. Chairman, it could be held over for one week until we could . . .

• 1110

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, yes.

Mr. Eglington: Of course, it may well be that what I have written in Part IV does not commend itself to anybody.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, we will make that decision. I gather we will be meeting at least one more time before breaking.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, there is one other item here that I would like to ask Mr. Eglington about. Apparently what we are concerned with is Section 2.(b) of the Statutory Instruments Act, and there are a number of acts quoted—the old Regulations Act, the so-called McGuigan Committee Recommendation, the United Kingdom legislation, I think, and various sections of the Statutory Instruments Act itself. Is this subsection (b) very long? Could it be printed n the front page so you would see exactly what you are talking about? I found as it was I had to read various sections to find out what the actual working of subsection (b) was.

Mr. Eglington: By all means. I assumed . . .

Mr. Brewin: Some of it is in there. I am not suggesting that all of it does not appear at some stage or other, but in fact the crux of the matter lies in Section 2 (1)(b)(i) on the top of page 12.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The subsection you refer to, Mr. Brewin, is certainly more than a page of the standard . . .

Mr. Brewin: Then I do not think it would be a real . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is no reason why it cannot go in there and it undoubtedly should. As suggested, we will make that decision next week, but with the understanding that we would add the subsection.

Mr. Eglington: Would it be in order for me to say something about that for a few minutes . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Eglington: . . . and then you can consider it afterwards?

I wrote it with the thought in mind that members would read it after they had waded through today's material, which is illustrative of the certain points, and perhaps you would like to consider it after.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then; we will decide afterwards. Do you think it would be better as part of the volume for today, rather than to have these considerations today and your memorandum next week?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur le président, peut-être me permettrez-vous de relever d'autres erreurs grammaticales avant d'en hâter l'impression, erreurs que le sénateur Forsey, ne manquerait pas de signaler s'il était présent. Les membres du Comité voudront peur-être régler ce point avant de décider si oui ou non le domument doit être imprimé.

M. Anderson: Peut-être pourrions-nous, monsieur le président, remettre à la semaine prochaine . . .

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, oui.

M. Eglington: Il se peut très bien que ce que j'ai écrit à la partie IV ne s'impose pas à l'esprit de l'observateur.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en déciderons. J'imagine que nous aurons encore une séance avant l'ajournement.

M. Brewin: Monsieur le président, il y a un autre point au sujet duquel j'aimerais que M. Eglington me renseigne. Nous étudions l'article 2(b) de la Loi sur les textes réglementaires et plusieurs lois sont citées—l'ancienne loi sur les règlements, la recommandation du Comité dit Comité McGuigan, la législation du Royaume-Uni, je pense, et divers articles de la Loi sur les textes réglementaires proprement dite. Est-ce que ce paragraphe (b) est très long? Est-ce qu'il pourrait être imprimé sur la première page afin de savoir exactement de quoi il est question? J'ai été obligé de lire plusieurs articles avant de découvrir le texte exact du paragraphe (b).

M. Eglington: Mais, bien sûr. Je suppose . . .

M. Brewin: Il y en a une partie dans la liasse. Je ne prétends pas qu'on ne puisse tout trouver ici ou là, mais le point crucial de la question se résume à l'article 2(1)(b)(i) en haut de la bage 12.

Le coprésident (M. McCleave): Le paragraphe dont vous parlez, monsieur Brewin, couvre certainement plus d'une page de texte ordinaire . . .

M. Brewin: Alors, je ne pense pas que ce serait un véritable . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il n'y a aucune raison pour que ce ne soit pas inséré là et devrait l'être sans doute. Comme cela a été proposé, nous en déciderons la semaine prochaine, étant entendu que nous ajouterons ce paragraphe.

M. Eglington: Serait-il conforme au règlement, que j'en parle durant quelques minutes . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: . . . et vous pourriez ensuite l'examiner?

Je l'ai rédigé en pensant que les membres du Comité l'examineraient après avoir épuisé l'ordre du jour, lequel en fait ressortir certains aspects.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien; nous déciderons ensuite. Ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux l'examiner aujourd'hui plutôt que de laisser votre mémo pour la semaine prochaine?

[*Text*]

Mr. Eglington: Depending on how time . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could you go through it while we are here—Miss Mayrand might be able to take the burden of things this morning—and provide a copy to Mr. Mackenzie by this afternoon, an edited copy of what you really want to present to us?

Mr. Eglington: It is just some grammatical corrections.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I see. But did you also say that there was one part you thought we might not want to see printed?

Mr. Eglington: I thought it was a part the Committee might wish to consider before they wanted it printed. That is Part IV, where I give what I consider to be an alternative and better intepretation of the words. But that may not commend itself to members.

It might help, Mr. Chairman, if I drew up a few visual aids to help us wade through this topic, just to sort of peel a layer off the orange, or the onion, rather. It may help.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will start peeling the orange afterwards. We seem to have a fair amount of stuff here and quite a bit of explanatory material, so perhaps members might want to go through that Part IV, if they have an occasion, while we are considering what we have on our plates this morning. Then we will deal with that right after.

The first one is SOR/75-128. It is a continuation from the meeting of May 8, dealing with Nova Scotia Egg Order. There is a letter to Miss Mayrand, translated, as well. This could be . . .

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I negligently brought this shorter document and did not bring the other one. I can go back and get it unless you think . . .

• 1115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I think not. Mr. McKenzie always carries a spare piano, Mr. Brewin.

So we will have the letter to Miss Mayrand printed.

June 13, 1975

Ms. L. Mayrand,
Counsel,

Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,

Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/75-128 - Nova Scotia Egg Order

Dear Ms. Mayrand:

Mr. Ross has referred to me your letter of May 21st, informing him that it was felt that the work of the Committee would be greatly helped if he could put in writing the interpretation the Privy Council Office gives to a "Statutory instrument" as defined in the Statutory Instruments Act.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Selon le temps . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous le résumer tandis que nous sommes ici—M[lle] Mayrand pourrait peut-être s'en charger ce matin—et fournir une copie du texte à M. Mackenzie avant cet après-midi, une version revue et corrigée de ce que vous voulez nous soumettre?

M. Eglington: Il s'agit simplement de corrections grammaticales.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, je vois. Mais n'avez-vous pas dit qu'il y a aussi une partie du document que nous ne voudrions peut-être pas imprimer?

M. Eglington: Je pensais que le comité voudrait peut-être examiner la partie IV où je propose une solution de rechange et ce que j'estime être une meilleure interprétation du texte. Mais cela ne séduira peut-être pas les membres du Comité.

Je pourrais peut-être faciliter les choses, monsieur le président, en vous montrant quelques graphiques, décortiquer le sujet, pour ainsi dire.

Le coprésident (M. McCleave): Nous décortiquerons le sujet plus tard. Nous avons une masse assez importante de documents et un bon nombre de textes explicatifs. Les membres du comité voudront peut-être examiner la partie IV lorsqu'ils en auront l'occasion, mais il serait préférable de commercer par ce qui est au menu. Nous traiterons de cela tout de suite après.

Le premier décret que nous examinons est DORS/75-128. Nous continuons l'examen, commencé le 8 mai, du décret relatif aux jeux de la Nouvelle-Écosse. Cela comprend une lettre, également traduite, adressée à M[lle] Mayrand. Cela pourrait être . . .

M. Brewin: Monsieur le président, j'ai par inadvertance apporté le document abrégé et oublié l'autre. Je peux retourner le chercher si vous pensez . . .

Le coprésident (M. McCleave): Non, je ne le pense pas. M. McKenzie en transporte toujours un de rechange.

Nous imprimerons donc la lettre adressée à M[lle] Mayrand.

Le 13 juin 1975

Mlle L. Mayrand,
Conseillère,

Comité mixte des règlements
et autres
textes réglementaires,

Pièce 312, Edifice Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa, Ontario.

Objet: DORS/75-128, Décret relatif aux œufs de la Nouvelle-Écosse

Mademoiselle,

Monsieur Ross m'a transmis votre lettre du 21 mai l'informant que le travail du comité serait, pensait-on, grandement facilité, s'il pouvait consigner par écrit l'interprétation que donne le Conseil privé de l'expression «texte réglementaire» définie dans la Loi sur les textes réglementaires.

[*Texte*]

As I read the proceedings of the Committee, the main difficulty with the definition and the one on which it would like our views is as to the meaning of the words "by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established" in subparagraph (i). It is our reading of these words that in order for an instrument to be a statutory instrument, the enactment pursuant to which the instrument is made must expressly authorize its issuance, making or establishment. For example, a provision of an Act may provide that the Governor in Council may by order exempt persons from the application of the Act. In our view, the resulting order would be a statutory instrument because it would be an order make in the exercise of a power conferred by or under an Act of Parliament "under which such instrument (i.e., the order) is *expressly* authorized to be made". If the enactment had provided the Governor in Council may exempt persons from the application of the Act, then the resulting instrument of exemption would not, in our view, be a statutory instrument because no instrument is expressly authorized to be issued, made or established. The distinction is perhaps a fine one but it is, I suggest, one borne out by the words of the Act. We can think of no other construction to give to these words and, as you know, there is a presumption in the construction of statutes that Parliament intends meaning to be given to all words in a statute.

In the case of the Nova Scotia Egg Order, the Commodity Board is authorized to make orders fixing, imposing and collecting levies and charges from persons in Nova Scotia who are engaged in the marketing of eggs. An order made by the Commodity Board would therefore, for the reasons mentioned above, be a statutory instrument as that term is defined in the Act. It was also our view that the order being made in the exercise of a legislative power conferred by the Act would be a regulation as that term is defined in the Statutory Instruments Act.

I hope that this explanation will be of assistance to you and to members of the Committee and if I can be of any further assistance in this regard, please let me know.

Yours truly,

H. McIntosh,
Director, Legal Services.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there any further point on that which is necessary to proceed with, Miss Mayrand?

Miss L. Mayrand (Counsel for the Committee): Not that I know of.

Mr. Eglington: Well the only thing is, Mr. Chairman, that the memorandum I wrote is basically in answer to that letter.

Mr. Anderson: Are our counsel satisfied with the reply that they received to their letter?

Mr. Eglington: No.

Mr. Anderson: Not at all?

Mr. Eglington: That is why I wrote the 16 pages.

Mr. Brewin: It says at page 11 that it is "absurd and subversive"; I think that is very good language.

[*Interprétation*]

Après avoir lu les débats du Comité, je pense que la principale difficulté posée par la définition, et celle sur laquelle il aimerait avoir notre opinion, concerne le sens des mots: «par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément de l'alinéa (i). D'après notre interprétation de ces mots, pour qu'un texte devienne réglementaire, la loi en vertu duquel il est établi doit expressément autoriser son établissement. Par exemple, dans une loi, une disposition peut, qu'il est loisible au Gouverneur en conseil, d'exempter par décret certaines personnes de l'application de la loi. A notre avis, ce décret serait un texte réglementaire, parce qu'il serait rendu dans l'exercice d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement «sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte (c'est-à-dire) est expressément autorisé.» Si la loi avait prévu que le gouverneur en Conseil peut exempter certaines personnes de son application, le texte d'exemption en résultant n'aurait pas, à notre avis, été un texte réglementaire, parce que l'établissement d'un texte n'est pas expressément autorisé. La distinction est peut-être subtile, mais elle se trouve, je pense, dans les mots de la loi. Nous ne pouvons trouver d'autres interprétations à ces mots, et comme vous le savez, en interprétant les statuts, on suppose que le Parlement veut qu'un sens soit donné à tous ses mots.

Dans le cas du décret relatif aux œufs de la Nouvelle-Écosse, l'Office de commercialisation est autorisé à rendre des ordonnances pour fixer, imposer et percevoir des redevances de personnes de la Nouvelle-Écosse qui s'occupent de la commercialisation des oeufs. Une ordonnance rendue par un office de commercialisation serait donc, pour les raisons données ci-dessus, un texte réglementaire tel que défini dans la loi. Nous pensons également qu'un décret rendu dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par la loi, est un règlement aux termes de la définition donnée dans la Loi sur les textes réglementaires.

J'espère que ces explications vous aideront ainsi que les membres du Comité et si je puis vous être d'aucune aide à cet égard, n'hésitez pas à me prévenir.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur des services juridiques,
H. McIntosh.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que cela nécessite un débats, mademoiselle Mayrand?

Mlle L. Mayrand (Conseiller juridique du comité): Pas que je sache.

M. Eglington: Monsieur le président, le mémoire que j'ai rédigé répond à cette lettre.

M. Anderson: Est-ce que notre conseiller juridique est satisfait de la réponse qu'il a reçue?

M. Eglington: Non.

M. Anderson: Pas du tout?

M. Eglington: C'est pourquoi j'ai rédigé ces 16 pages?

M. Brewin: Il est dit à la page 11 que cela est «absurde et subversif»; cela me semble très à propos.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will regard that letter as inspiring the memorandum.

Now we turn to SI/75-17, the choice before the Committee May 29:

> SI/75-17 - Designating Federal-Provincial Relations Office as a Department

There is a small letter from Mr. Ross of the Privy Council Office. Do you want this printed?

Mr. Eglington: I do not think it is necessary, Mr. Chairman.

As to the second paragraph where it says:

> I agree with your view that the document is not a statutory instrument.

That is my view, but I would not put it as strongly as that. I wrote to Mr. Ross saying that I explained to the Committee it was probable that the present designation was not a statutory instrument, subject to the Committee's scrutiny. I do not think it is, in any event, but in terms of Section 2(1)(b)(i) one could never be sure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, to win the battle on a point like that.

The third one is:

> SI/75-48—TIR Carnet Remission Order

Under the Financial Administration Act. There are two points here and they will be printed.

TIR CARNET REMISSION ORDER

Financial Administration Act

PéC. 1975-839

June 9, 1975

Explanatory Note

1. This remission order has, in one sense, a retroactive effect in that it grants remission of duty in respect of carnet forms that were imported after November 26, 1974 but before April 15, 1975. Such a retroactive effect lies clearly within the contemplation of section 17 of the Financial Administration Act.

2. Because section 17 of the Financial Administration Act says that the Governor in Council "may remit any tax, fee or penalty", this Remission Order is not a "statutory instrument at all, according to the interpretation given to the words "statutory instrument" in section 2 of the Statutory Instruments Act by the Privy Council Office. Their view would appear to be, first, that a Remission Order is not an instrument "expressly authorized to be issued, made or established" as it would be if section 17 had read "The Governor in Council may... by Remission Order remit..."; and secondly, that a Remission Order is made by the conferring on the Governor in Council of a power or function in relation to a remission of taxes, a fact that excludes it from the class of "statutory instruments".

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons considérer que cette lettre est à l'origine du mémoire.

Passons maintenant au TR/75-17, soumis au Comité le 29 mai:

> TR/75-17, désignation du Bureau des relations fédérales-provinciales comme ministère

Il y a une courte lettre de M. Ross, du Bureau du Conseil privé. Est-ce que vous désirez qu'elle soit imprimée?

M. Eglington: Je ne crois pas que ce soit nécessaire, monsieur le président.

Relativement au deuxième paragraphe que je cite:

> Je conviens avec vous: il ne s'agit pas d'un texte réglementaire.

C'est mon avis, mais je ne le dirais pas en termes aussi forts. J'ai écrit à M. Ross, lui disant que j'ai expliqué au comité qu'il était probable que la présente désignation ne corresponde à celle d'un texte réglementaire, Sous réserve d'un examen de la part du comité. Je ne crois pas que ce soit d'une façon ou d'une autre un texte réglementaire, mais selon l'article 2(1) (b) (i), on en saurait en être certain.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, ce n'est pas sur ce terrain que nous gagnerons la bataille.

Le troisième sujet est

> TR/75-48—Décret de remise sur les Carnets TIR

relatif à la Loi sur l'administration financière. Cela comporte deux articles qui seront imprimés.

DECRET DE REMISE SUR LES CARNETS TIR

Loi sur l'administration financière

C.P. 1975-839

Le 9 juin 1975

Note explicative

1. Ce décret de remise a un effet rétroactif en ce sens qu'il accorde une remise de droits à l'égard de formules de carnets importées après le 26 novembre 1974, mais avant le 15 avril 1975. Cet effet rétroactif correspond clairement à l'intention de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière.

2. Étant donné que l'article 17 de la Loi sur l'administration financière stipule que le gouverneur en conseil «peut... remettre tout impôt, droit ou peine», ce décret de remise n'est aucunement un texte réglementaire selon l'interprétation donnée par le bureau du Conseil privé aux termes «texte réglementaire» de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. D'après lui, il semblerait tout d'abord qu'un décret de remise n'est pas un texte «dont l'établissement est autorisé expressément» comme il aurait été le cas si l'article 17 avait stipulé «le gouverneur en conseil peut... au moyen d'un décret de remise, remettre... «; et deuxièmement, qu'on effectue un décret de remise en octroyant au gouverneur en conseil un pouvoir ou une fonction se rapportant à une remise d'impôt ce qui l'exclu de la catégorie «textes réglementaires».

[*Texte*]

Even if a Remission Order were to be accounted a statutory instrument, it would not be a "regulation" within the meaning of section 2 of the Statutory Instruments Act because it is not made in the exercise of a "legislative power", but rather in the exercise of an executive power analogous to the outlawed dispensing power. Further, no penalty, fine or imprisonment is prescribed for contravention of the Order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will now deal with point number one—the retroactive effect.

Mr. Brewin: What is a Carnet form? Is anybody here informed on that?

Mr. Eglington: I understand, Mr. Brewin, it is a sort of a business form, but apart from that I do not know.

Mr. Robinson: Do I understand from this that regulations are by legislative power, but statutory instrument are by executive power?

Mr. Eglington: No, that is not correct. That would be a generalization and a simplification that would not be correct.

Mr. Robinson: Well that is what I was looking for. In other words, we cannot get down to real simplicity in this at all.

Mr. Eglington: No. Could I speak, first, to point number one to clear that up? Section 17 puts definitely, the power in the Governor in Council to remit taxes either in the past, the present or the future; there is no difficulty about that.

On point number two, which Mr. Robinson is addressing himself to, the essence lies in Mr. McIntosh's letter. In the Privy Council Office's view, the essence of the definition of statutory instrument is whether the enabling statute carries in it a formula which says that the Governor in Council may by order or by regulation, or by warrant, or by commission, or whatever, remit the tax. If it simply says the Governor in Coucil may remit a tax, then it is not a statutory instrument; and it is that particular interpretation which I have tried to deal with at some length in my memorandum. As with most of these examples this morning, they are merely examples of the quixotic results that one gets by applying that definition of statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you telling us that they are not even following out their own . . .

Mr. Eglington: No, they are. They maintain that they are printing these things, which are not statutory instruments. They are printing them because it is in the public interest that they be printed, so therefore they appear. But the point would be, according to the definition, that it is not a statutory instrument and, therefore, all remission orders are excluded from the Committee's scrutiny.

Mr. Robinson: This may be a foolish question, but it keeps coming to mind all the time. Why should they not indicate whether what they are printing or publishing is a statutory instrument, or a regulation, or just a document, or just information, or whatever it is? Why do they not stipulate this in the preamble?

[*Interprétation*]

Même si l'on considérait qu'un décret de remise est un texte réglementaire, il ne serait pas un «règlement» selon l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires car il n'est pas rendu dans l'exercice d'un «pouvoir législatif», mais plutôt dans l'exercice d'un pouvoir exécutif semblable au pouvoir de dispense qui a été interdit. De plus, on ne prescrit aucune peine, amende ou emprisonnement advenant contravention du décret.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons examiner le premier article, l'effet rétroactif.

M. Brewin: Qu'est-ce que c'est que les carnets? Est-ce que quelqu'un ici le sait?

M. Eglington: Je crois comprendre, monsieur Brewin, qu'il s'agit d'un formulaire.

M. Robinson: Dois-je comprendre d'après cela que les règlements relèvent du pouvoir législatif et les textes réglementaires du pouvoir exécutif?

M. Eglington: Non, ce n'est pas le cas. Ce sont là des généralités et des simplifications qui ne correspondent pas à la réalité.

M. Robinson: C'est ce que je voulais savoir. Autrement dit, il est impossible de réduire cela à quelque chose de simple.

M. Eglington: Non. Me permettez-vous de parler d'abord de l'article premier afin de rendre cela plus clair? L'article 17 confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'effectuer une remise d'impôts soit pour le passé, le présent ou l'avenir. Il n'y a là aucune difficulté.

Quant à la deuxième partie du texte, qui arrête l'attention de M. Robinson, le point essentiel se trouve dans la lettre de M. McIntosh. De l'avis du Conseil privé, le principe fondamental de la définition du texte réglementaire consiste à déterminer si le décret autorise le gouverneur en conseil, à effectuer une remise d'impôts, soit par ordonnance, règlement, mandat, commission, ou de quelque façon que ce soit. Si le texte stipule simplement que le gouverneur en conseil peut faire une remise d'impôt, il ne s'agit pas d'un texte réglementaire; et c'est cette interprétation particulière que j'ai tenté d'exposer avec autant de détails que possible dans mon mémoire. Comme dans le cas de la plupart des exemples qui ont été cités ce matin, cela illustre les résultats aberrants que l'on obtient en appliquant cette définition de texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous dire qu'ils ne se conforment même pas à leur propre . . .

M. Eglington: Si, ils s'y conforment. Ils soutiennent qu'ils impriment ces textes qui ne sont pas des textes réglementaires. Ils les impriment dans l'intérêt public. Mais il n'en reste pas moins, d'après la définiiton, qu'il ne s'agit pas de textes réglementaires et que toutes les ordonnances de remise se trouvent donc exclues de l'analyse faite par le Comité.

M. Robinson: La question peut sembler cocasse, mais elle se présente sans cesse à l'esprit: pourquoi n'indiquent-ils pas que le document qu'ils impriment ou publient est un texte réglementaire, ou un règlement, ou un simple document, ou simplement matière d'information et ainsi de suite? Pourquoi ne pas le préciser dans le préambule?

[*Text*]

Mr. Eglington: I would imagine the simple answer to that, so far, has been that nobody has been entirely sure, therefore they would not sign.

• 1120

Mr. Chairman, with your permission, I think it might help if I were to run through these few diagrams for a second—just to put this in its perspective in what we are talking about.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, if you would not mind.

Mr. Eglington: I am going to do this in a simple fashion. In the Interpretation Act there is a definition, so that is the global total of enactment, which is made up of statutes on the one part and what are described in the Interpretation Act as regulations—which is a very, very broad category, basically all instruments made by the Governor in Council and all instruments made under statutory power.

In the second diagram, I have taken the same global total of enactments and divided it up, it is still statutes here. The part that is called "regulations" in the Interpretation Act is divided up into "statutory instruments" under the Statutory Instruments Act, and then "other things"—which are regulations for the purposes of the Interpretation Act but which are not statutory instruments, that would mean anything that is excluded from the definition of a statutory instrument by the terms of Section 2(d) (1), 2(d)(2), 2(d)(3), e(d)(4), 2(d)(5) and so on. They are regulations for the purposes of the Interpretation Act, which go to when they come into effect and what happens when you repeal them and so on, but they are not statutory instruments.

Then, within the class of statutory instruments, there are regulations as defined in the Statutory Instruments Act and there are these things called "other statutory instruments," the balance of the class of statutory instruments. But there are still up here the things that are regulations for the purpose of the Interpretation Act although not statutory instruments at all.

Mr. Brewin: The matters that are not within the jurisdiction of this Committee are which group?

Mr. Eglington: Up here.

Mr. Brewin: The regulations?

Mr. Eglington: They are the residue of the class called regulations in the Interpretation Act, but the definition of regulation in the Interpretation Act is by no means the same thing as the definition of a regulation in the Statutory Instruments Act. This is a narrow class, narrower than statutory instrument, but statutory instrument in its turn is a narrower class than regulations under the Interpretation Act. The nomenclature is in a sense ridiculous, that there should be the term regulation used in two different contexts, one to denote all that and then another context just to denote that piece there. It is only the ones that fall into this sector that are subject to all rules about registration and publication and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When Mr. Eglington refers to "this sector", he is referring to the pie-shaped thing that is "regulations" as defined in Section 2(1)(b).

[*Interpretation*]

M. Eglington: Ma réponse serait que jusqu'à présent personne n'en était absolument certain et ne pouvait donc l'indiquer.

Monsieur le président, si vous le permettez, je pense que je pourrais résumer un peu la question en montrait ces quelques diagrammes, afin de replacer dans son contexte le sujet qui nous occupe.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, si vous le voulez.

M. Eglington: Je vais le faire simplement. La loi d'interprétation comprend une définition relative à la proclamation qui englobe donc tout ce qui est promulgué, à savoir, d'une part les décrets et, d'autre part, ce que la Loi d'interprétation définit comme des règlements dans le contexte général. Cela englobe essentiellement tous les textes authentifiés par le gouverneur en conseil et tous les textes législatifs.

Dans le deuxième graphique, j'ai pris l'ensemble des proclamations divisé et j'ai fait une répartition. La partie qui s'appelle «règlements» dans la Loi d'interprétation se divise en «textes législatifs», conformément à la Loi sur les textes législatifs, et en «diverse choses», à savoir les règlements au sens de la Loi d'interprétation mais qui ne sont pas des textes législatifs. Cela engloberait tout ce qui est exclu de la définition du texte législatif aux termes de l'article 2(2)(1), 2*d*)(2), 2*d*)(3), 2*d*)(4), 2*d*)(5) et ainsi de suite. Ce sont des règlements fermes de la Loi d'interprétation, mais ce ne sont pas des textes législatifs.

Dans la catégorie des textes législatifs, il y a les règlements définis par la Loi sur les textes législatifs et il y a ce qui s'appelle «autre textes législatifs», qui englobent le reste de la catégorie des textes législatifs. Mais il reste encore les règlements depuis par la Loi d'interprétation bien que n'étant pas du tout des textes législatifs.

M. Brewin: Ce qui échappe à la compétence de notre Comité se trouve dans quel groupe?

M. Eglington: Ici.

M. Brewin: Les règlements?

M. Eglington: C'est le reste de la catégorie, dite des règlements de la Loi d'interprétation, mais la définition de règlements dans la Loi d'interprétation ne correspond pas, et loin de là, à la définition du règlement dans la Loi sur les textes législatifs. Il s'agit d'une catégorie plus restrictive que celle des textes législatifs, mais le texte législatif constitue comme tel une catégorie encore plus restrictive de règlements selon les dispositions de la Loi d'interprétation. La nomenclature est en quelque sorte ridicule puisque le terme règlement se trouve dans deux contextes différents, l'un couvrant la plus grande partie et l'autre ce petit morceau. Il n'y a que ceux qui sont contenus dans ce secteur qui sont sujets à tous les règlements d'enregistrement et de publication et ainsi de suite.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque M. Eglington parle de «ce secteur». il parle du triangle qui renferme les règlements selon la définition de l'article 2(1)(b).

[*Texte*]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, would it be possible to get copies of these diagrams with a written explanation to go with them?

Mr. Eglington: The written explanation, Mr. Robinson, is in Part 5, I think, of my memorandum. We can certainly insert the diagrams if you think it would help.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Clerk, with ingenuity, will find some way of seeing that those charts are reproduced in our *Minutes* today.

Mr. Hnatyshyn: Exhibit P.1.

Mr. Brewin: I am still not quite clear. I understand that some of the regulations, as such, have to be registered and printed in the *Gazette* or whatever it may be. On which does this Committee have some oversight?

Mr. Eglington: These and these—but not these.

Mr. Brewin: Not the part at the top—the "other regulations".

Mr. Eglington: The way the definition thing seems to work is that the broad definition of a regulation under the Interpretation Act, as always, is cut down in Section 2(1)(d) of our act by excluding these, to produce the class, "statutory instruments;" and Section 2(1)(b) further cuts down this class to produce "regulation" . . .

Mr. Brewin: From your discussion with the officials, was that deliberate, or as they say in the courts, *per curiam*? Did someone just start making a new definition and cut it down by intent, or did they purposely want to exclude the jurisdiction?

• 1125

Mr. Eglington: The only thing the officials would say was that Section 21(d) was meant to limit what was a statutory instrument, that is all. Now whether the limitation was done deliberately, with a certain list of things that were to be excluded, or whether the draftsman had some general principle in mind, I have no idea.

Mr. Robinson: Would it not be possible that there could be even further limitations put on statutory instruments and regulations and a greater emphasis on these other documents over which we have no perusal at all? In other words, could a department not just say: Well, we will not have any regulations or statutory instruments about this; we will just create a document, or whatever it may be.

Mr. Eglington: Well you see, if . . .

Mr. Robinson: That is not subject to perusal by the Committee.

Mr. Eglington: Let us assume for the moment that the Department of Manpower and Immigration said: Our manuals are not statutory instruments. What they will, in effect, be saying is either the manuals fall into this class or that they are some . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you identify that class as the part at the top?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, serait-il possible d'obtenir des copies de ces graphiques avec une explication écrite?

M. Eglington: L'explication écrite, monsieur Robinson, se trouve à la partie 5, je pense, de mon mémoire. Nous pouvons certainement intégrer les graphiques si cela peut vous aider.

Le coprésident (M. McCleave): Le greffier trouvera quelque moyen ingénieux d'annexer ces graphiques au compte rendu d'aujourd'hui.

M. Hnatyshyn: Pièce P.1.

M. Brewin: Je ne saisis pas encore très bien. Je crois comprendre que certains règlements proprement dits doivent être enregistrés et imprimés dans la *Gazette* ou conformément à certaines règles. Sur quoi le Comité a-t-il droit de regard?

M. Eglington: Ceux-ci et ceux-ci . . . mais pas ceux-ci.

M. Brewin: Pas la partie du haut—les «autres règlements».

M. Eglington: Il semble que la définition générale du règlement, selon la Loi d'interprétation, comme toujours, se réduit à l'article 2(1)*d*) et notre loi, en les excluant pour créer la catégorie «textes législatifs»; et l'article 2(1)b) réduit encore la catégorie pour créer le «règlement» . . .

M. Brewin: D'après votre entretien avec les hauts fonctionnaires, est-ce que cela est délibéré ou, selon l'expression juridique, *per curiam*? Est-ce que quelqu'un a simplement commencé à formuler une nouvelle définition et l'a intentionnellement restreinte ou est-ce que cela visait à exclure l'aspect juridique?

M. Eglington: La seule réponse que pourraient faire les fonctionnaires c'est que l'article 21*d*) définit un texte réglementaire. Toutefois, je ne sais pas si cette limitation a été imposée de façon consciente, de pair avec une certaine liste des exclusions, ou si le rédacteur avait quelque principe général à l'esprit.

M. Robinson: Ne pourrait-il pas y avoir d'autres limitations aux textes réglementaires et aux règlements afin de placer une plus grande importance sur les autres documents sur lesquels nous n'exerçons aucun contrôle? En d'autres mots, est-ce qu'un ministère ne pourrait pas tout simplement dire: il n'y aura ni règlement ni texte réglementaire à cet effet; nous établirons tout simplement un document, ou quelque chose du genre.

M. Eglington: Vous voyez, si . . .

M. Robinson: Ce document ne serait pas sujet à l'examen par ce Comité.

M. Eglington: Disons que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration déclare: nos manuels ne sont pas des textes réglementaires. Cela reviendrait à dire que ces manuels font partie de cette catégorie ou qu'il existe quelques . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cette catégorie dont vous parlez, est-ce qu'elle est représentée à la partie supérieure du tableau?

[*Text*]

Mr. Eglington: The part at the top; that is, the residue of the class regulations under the Interpretation Act. Or they might say: These regulations are made by the Minister as part of the general prerogative of running the service. Perhaps they would say they are not even regulations under the Interpretation Act. Those are the two courses open to them. In other words, they can say it falls into here, or it falls outside this act altogether.

Mr. Robinson: In theory, would it not be fair to say that departments could prepare their documentation in such a way that they would not have anything for registration at all?

Mr. Eglington: According to Privy Council it would depend on the terms of the enabling statute. If the enabling statute says that the Minister may prescribe or that the Minister may designate, or something of that kind, yes they could. If the enabling statute says that the Minister may make orders designating or the Minister may make orders prescribing, then they will not be able to because the result will be statutory instruments.

Mr. Robinson: The fact that they stipulated that it is to be an order, whatever it may be, but is there not anything to stop the departments from just preparing legislation without ever having any orders at all?

Mr. Eglington: Well, the answer to that is: no, there is not. If the present definition of statutory instruments stands, and if the Privy Council Office's interpretation is accepted and is applied, then I suppose what this Committee would have to try to do in future is scrutinize the bills as they come in to make sure that the magic words "by order" or "by regulation" or "by warrant" or whatever, were always inserted in each of the bills.

Mr. Robinson: So in every case there should in fact be some designation in every bill.

Mr. Eglington: That is if the Privy Council Office's view of the matter is accepted. This is what happens in the United Kingdom, because there it boils down to the fact that if Parliament say a certain document may be made by statutory instrument, then it is a statutory instrument, and if Parliament says the power is to be exercised without the words "statutory instrument" then it si not a statutory instrument.

Mr. Robinson: We are coming around full circle and back to my original question that brought all this about, and that is, why should the departments not indicate what they are producing at the time, whether it is a statutory instrument, a regulation, or just a document, or whatever?

Mr. Eglington: Perhaps that would be a matter for Privy Council office rather than the departments. Perhaps they should. But perhaps they are not willing or may not be prepared to say that something is a statutory instrument and not a regulation if, indeed, it has not satisfied the provisions of the act relating to registration and publication of regulations.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Oui, c'est-à-dire le reste des règlements aux termes de la Loi d'interprétation. Les ministères pourraient aussi dire: ces règlements ont été établis par le ministre et font partie de ses prérogatives générales. Les fonctionnaires pourraient aussi déclarer qu'il ne s'agit même pas de règlements aux termes de la Loi d'interprétation. Il s'agit des deux voies qui s'offrent à eux. En d'autres mots, le ministère peut déclarer que cela fait partie de la catégorie citée ou que cela ne tombe pas du tout sous le coup de la loi.

M. Robinson: Théoriquement, ne pourrait-on pas dire que les ministères pourraient préparer leurs documents de façon à ce qu'ils n'aient pas besoin de les enregistrer?

M. Eglington: Si l'on se fie au Conseil privé, cela dépendrait des termes des statuts d'autorisation. Si les statuts d'autorisation stipulent que le ministre peut prescrire ou désigner ou quelque chose du genre, je suppose qu'alors le ministère pourrait prendre de telles mesures. Si les textes stipulent que le ministre peut faire des décrets désignant ou prescrivant, les ministères ne pourraient pas alors agir de la sorte parce qu'il s'agirait alors de textes réglementaires.

M. Robinson: Donc, les ministères peuvent stipuler qu'il s'agit d'un décret, ou d'un autre document du genre. Toutefois, n'y a-t-il pas moyen d'empêcher les ministères de préparer des mesures législatives sans jamais qu'il y ait eu décret?

M. Eglington: Non, il n'y a aucune disposition à cet effet. Si la définition des textes réglementaires reste telle quelle, et si l'interprétation du bureau du Conseil privé est acceptée et est appliquée, je suppose qu'à l'avenir, ce Comité devrait tenter d'examiner les projets de loi au fur et à mesure qu'ils sont présentés afin de s'assurer que les formules magiques telles que «par décret» ou «par règlement» ou «par mandat» fassent toujours partie des projets de loi.

M. Robinson: Donc, il devrait y avoir quelques mesures de désignation dans tous les projets de loi.

M. Eglington: En effet, si l'on accepte le point de vue du bureau du Conseil privé. Voilà ce qui se passe au Royaume-Uni, parce que cela revient à dire que si le Parlement déclare qu'un certain document devient un texte réglementaire, il s'agit alors en effet d'un texte réglementaire; par contre, si le Parlement déclare que l'autorisé peut être exercée sans inclure l'expression «texte réglementaire», il ne s'agit pas alors d'un texte réglementaire.

M. Robinson: Il me semble que nous revenons au point de départ. Je me demande pourquoi les ministères n'indiquent pas quel genre de documents ils soumettent, qu'il s'agisse d'un texte réglementaire, d'un règlement ou d'un simple document.

M. Eglington: Cela relève peut-être du bureau du Conseil privé plutôt que des ministères. Ils devraient peut-être le faire. Toutefois, ils ne veulent peut-être pas le faire ou ils éprouvent peut-être une certaine mesure de réticence à déclarer qu'un document est un texte réglementaire et non un règlement, si le document ne s'en est pas tenu aux dispositions de la loi ayant trait à l'enregistrement et à la publication des règlements.

[*Texte*]

Mr. Robinson: But at least you would have the intent that it is to be a regulation or whatever. Certainly, I would think this is probably one of the first recommendations we would want to make, that they should indicate what it is.

Mr. Eglington: I would agree with you, Mr. Robinson, but I think it all stems from the unsatisfactory nature of the definition of a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would suggest to Mr. Eglington that each statute could be scrutinized, or each section of each statute where such a power is exercised at all, to see whether it uses the fatal words "may make orders" or "by statutory instrument" or "by regulation". You would just have to look at each one. But is there not a shorter cut than that to change the definition in the Statutory Instruments Act? Is that not a simpler way to do it, because whatever hosts of scrutiny the Senate and members of Parliament might be . . . the other thing is that it is an add thing to get across and rather messy.

• 1130

My recollection of the MacGuigan Committee of which I was member, was that its intent was to have all subordinate legislation subject to some measure of parliamentary scrunity. I think its report was more or less accepted by Parliament. I do not think the fine distinctions contained there, and put forward by the Privy Council were envisaged by the Committee. I cannot say whether they were envisaged by Parliament. I do not recall whether I was there for that debate, but it is not too difficult to imagine that whatever was the text of the Statutory Instruments Act, that it was accepted without even noticing it substantially varied from the definition recommended by the MacGuigan Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would hate to ever have to go into the House of Commons, for example, to launch a debate with somebody on the government side, arguing that particular section as a defence as to why things were not being produced. For one thing, I am sure there would not be two people in the whole Chamber who could possibly understand what the debate was all about. It is so very, very technical.

I was also a member of the MacGuigan Committee. I thought we were going to have an outpouring of these instruments in generous quantity and that there would not be any attempt to turn off the flow of them, but then that darn definition came in. I do not know who dreamt it up, or why it was dreamt up. It is certainly something upon which we will have to have to comment, perhaps we will make a recommendation for change. But I think we should have somebody from the Privy Council Office over here in the fall. Then, we will have had a chance to digest today's memorandum and perhaps refer back to other issues of our proceedings where the same question has arisen, to see if we cannot work out some happier solution. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, perhaps I am mistaken but from a cursory perusal of the material before us, I do not get the impression that a representative of the Privy Council Office is the one initiating this type of distinction. I think what is happening, is they are interpreting the sections as they now exist and simply saying, well this is the way it is. When we talk about bringing somebody over

[*Interprétation*]

M. Robinson: Du moins, de telles mesures préciseraient s'il s'agit d'un règlement ou d'autre chose. Bien entendu, il s'agit probablement de l'une de nos premières recommandations aux ministères, c'est-à-dire qu'ils indiquent de quel genre de documents il s'agit.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je suis d'accord avec vous, mais je crois que cela découle de la nature imprécise de la définition d'un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je proposerais à M. Eglington d'étudier chaque article des status en vertu duquel en exerce une certaine autorité afin de déterminer si la formule magique «peut faire des décrets», «par texte réglementaire» ou «par règlement» s'y trouve. Il faudrait examiner tous les statuts. Cependant, n'y a-t-il pas un moyen plus rapide de procéder plutôt que d'apporter un changement à la définition qui se trouve dans la Loi sur les textes réglementaires? N'y a-t-il pas un moyen plus simple de procéder parce que malgré le fait que le Sénat et les députés fassent un examen très précis . . . D'autre part, cet examen est assez difficile à mettre en œuvre.

A l'époque, j'ai fait partie du Comité MacGuigan qui avait comme objectif de soumettre toutes les mesures législatives à l'examen parlementaire. Toutefois, je crois que son rapport a été plus ou moins accepté par le Parlement. Je ne crois pas que les distinctions énumérées ici et qui ont été soumises par le Conseil privé avaient été prises en considération par ce Comité. Je ne sais pas non plus si le Parlement avait envisagé de telles mesures. Je ne me souviens pas si j'ai participé à ce débat, mais j'imagine sans difficulté que le texte de la Loi sur les textes réglementaires qu'on a accepté différait de façon considérable de la définition recommandée par le Comité MacGuigan.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne voudrais pas me présenter à la Chambre des communes, par exemple, afin d'entamer un débat avec un député gouvernemental, en invoquant cet article précis à ma défense afin de justifier un refus de produire des documents. Premièrement, je suis à peu près certain qu'il y aurait très peu de députés à la Chambre qui comprendraient de quoi il s'agit. Il s'agit d'une question extrêmement technique.

J'ai aussi fait partie du Comité MacGuigan. J'avais cru qu'il y aurait plusieurs textes réglementaires à l'étude, mais on a vite fait d'imposer cette définition. Je ne sais pas qui l'a rédigée et pourquoi l'on a décidé de le faire. Il faudra certainement en parler plus tard. Nous pourrons peut-être faire une recommandation précise pour une fois. Toutefois, je crois qu'il faudrait faire venir un représentant du bureau du Conseil privé à une séance du Comité cet automne. Nous aurons alors eu l'occasion de prendre connaissance du mémoire d'aujourd'hui et nous pourrons ensuite reprendre certaines questions qui s'étaient posées à nos séances antérieures afin d'en arriver à une meilleure solution. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, à la suite de la lecture rapide des documents qui ont été soumis ce matin, je ne crois pas qu'un représentant du bureau du Conseil privé puisse établir ce genre de distinction. Ce qui se passe, c'est que les ministères interprètent les articles actuels et ils s'en tiennent à cette définition. Pour ce qui est des représentants du bureau du Conseil privé il serait peut-

[*Text*]

from the Privy Council Office, perhaps we should look at someone involved in the policy side, so we can determine whether or not this is a defect in the legislation. This will assist us in our terms of reference. It really brings us to the question of how far we, as members of this Committee, or this Committee itself, will go to consider the effect of statutes themselves. The basic concept is that Parliament knows what it is doing and I am not asking for comments on that particular statement, but rightly or wrongly they do pass legislation. Then, within the terms, I can see where we can look, or should be able to look at legislation on the point that has been raised: whether or not this Committee has the right to look at certain instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn, looking at it this way, this Committee might find itself bogged down for the next 100 years with the difficulties it has faced during the last 30 or so meetings over this.

Certainly if we find something we consider unworkable, we can make a report. Our masters in Parliament may say, no, you have to learn to live with it and like it, but I think we can report to them.

Mr. Hnatyshyn: Oh yes, but I say it is an important point that has to be raised, even though it is a technical matter.

Mr. Eglington: Going back to Mr. Brewin's point, there are two things that can be done. One is to say to the legal advisers of the Privy Council Office we do not accept your interpretation, here is ours. Or we can say, "All right, your interpretation seems to us to be sensible on the wording but we think it is absurd" and then report to Parliament that the definition is unworkable. But do not think the interpretation which has been given by Mr. McIntosh is the last word on the subject for the reasons that I have attempted to set up in my memorandum.

• 1135

Mr. Brewin: If that is not the last word, who does have the last word? It is not a matter of taking it to the courts for interpretation, presumably. Who would have the authority if this view put forward was questionable? We could say so, in our view on the advice that we have got, that we think the interpretation is wrong but if they advised all the various government departments to act on their interpretation, what would happen?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think in that case, if it grieved us enough, we would have to issue a report to the Houses which would be accepted by the Houses in the sense that they are the final overseers in any dispute. Shall we then go on to . . .

Mr. Robinson: There is just one more point I want to make here and it sort of refers back to what Mr. Brewin was saying—at least what I thought he was going to refer to. It seemed that there is another method here of having a certain degree of secrecy by departments, and that is that all the department has to do is leave out a few operative words which would make the item a statutory instrument or regulation over which we would have perusal, and then we find that it is in that never-never land where we have nothing whatsoever to do with it, nor has anyone else.

[*Interpretation*]

être préférable de s'adresser à un fonctionnaire qui s'occupe de la formulation des politiques afin de déterminer s'il existe une faille à la loi ou non. Cela nous aidera à nous en tenir à notre mandat. Il faut se demander jusqu'où nous, en tant que membres de ce Comité, ou le Comité lui-même, sommes prêts à prendre en considération l'effet des statuts eux-mêmes. Le concept de base c'est que le Parlement sait très bien ce qu'il fait et je ne tiens pas à recevoir des commentaires au sujet de cette déclaration en particulier. Cependant, qu'ils aient raison ou non, les députés adoptent certaines mesures législatives. Si l'on s'en tient à notre mandat, je conçois que nous pourrions ou devrions avoir le droit d'examiner certaines mesures législatives: il faut se demander si le Comité a le droit d'examiner certains textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn, si l'on s'en tient à ce point de vue, il se peut que le Comité soit embourbé pendant un siècle à cause des difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés au cours des trente dernières séances.

Si nous découvrons que certains documents ne sont pas applicables, nous devons en faire rapport au Parlement qui peut nous répondre qu'il faut nous y habituer.

M. Hnatyshyn: Oui, mais je tiens à souligner qu'il s'agit d'une question importante, bien qu'elle soit d'ordre extrêmement technique.

M. Eglington: Revenons aux propos de M. Brewin. Je tiens à souligner qu'il y a deux options. Tout d'abord, nous pouvons dire aux conseillers juridiques du bureau du Conseil privé que nous n'acceptons pas leur interprétation; nous leur proposerons la nôtre. Nous pouvons aussi leur dire que leur interprétation nous semble valable quant à la rédaction, mais tout à fait absurde. Nous pouvons alors indiquer au Parlement qu'à notre avis, la définition est peu utile. Je ne crois pas que la définition fournie par M. McIntosh soit le dernier mot à ce sujet et c'est pour cette raison que j'en ai parlé dans mon mémoire.

M. Brewin: Si ce n'était pas le dernier mot, pourriez-vous me dire qui a le dernier mot dans cette affaire? Je suppose qu'il ne s'agit pas de demander que les tribunaux tranchent cette question d'interprétation. Qui aurait l'autorité d'agir dans cette affaire? En effet, nous pouvons certainement dire au Parlement qu'à notre avis, l'interprétation est fausse, mais si le Parlement avertissait tous les ministères de s'en tenir à cette interprétation, qu'arriverait-il alors?

Le coprésident (M. McCleave): Dans un tel cas, si cela nous semblait suffisamment important, il faudrait en faire rapport aux deux Chambres qui agissent en tant qu'arbitre final dans toute dispute. Pouvons-nous passer à . . .

M. Robinson: Je tiens à souligner un autre point ayant trait aux propos de M. Brewin. Il semble qu'il y ait une autre méthode d'assurer le caratère confidentiel des documents dans les ministères. En effet, le ministère n'a qu'à laisser tomber certaines expressions qui font que le documents deviennent textes réglementaires ou règlements, alors sujets à notre examen. Il semble que de cette façon ces documents échapperont à tout examen.

[*Texte*]

Mr. Eglington: This is particularly true, Mr. Robinson, if the order is made under the Agricultural Products Marketing Act which, of course, is not made by Parliament. In some instances the draftsmen of those orders put in the words "empowering a board to make levies"; sometimes they put in the words "may by order impose, collect levies"; in other cases the draftsmen have left out the words "by order" and simply says "may impose and collect levies". In the former case it would be statutory instruments; in the latter, not. It is not Parliament that has addressed its mind to the matter at all by putting in or leaving out the magic words.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is taxation without representation, is it not?

Mr. Eglington: But large . . .

Mr. Robinson: Obviously, this is going to be a real problem because any draftsman of the department may say "Well, we do not want to divulge too much, so we will just leave out the magic words—as we say—and, therefore, you people have no scrutiny at all." What will we have to do then? Have our terms of reference broadened to include that group as well?

Mr. Eglington: Assuming that the Committee were to accept the Privy Council Office's definition, all the Committee would be able to do would be to report to Parliament that these things lay outside its scrutiny and, I presume, recommend that they be included either by changing the definition or by adding some further part to it.

Mr. Robinson: As a first step, could we not ask the Privy Council Office if they would consider that in all these documents, whatever they may be, it should be indicated what, in fact, they are: whether they are statutory instruments or what they are and the purpose?

SI/74-37

Senator Lafond: I get the impression that they appear to be very reluctant to do so unless they are pushed.

Mr. Robinson: But somebody has to do it.

Senator Lafond: We are the ones to push.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are the pushers; yes.

Mr. Robinson: Why should we continue to go through this charade every week trying to tell them what we think it should be when they are the people who should be doing it properly and labelling it the way it is.

Mr. Brewin: Yes, but I am not sure—if I may address you, Mr. Robinson, through the Chair—that we want to make them the final authorities.

Mr. Robinson: No but I think they should indicate . . .

Mr. Brewin: They do the labelling; it does not advance us very much when it is our views, at least our preliminary views. Maybe their labelling is one of the things that are at fault.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, ce que vous dites est vrai surtout s'il s'agit d'un décret aux termes de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles qui, bien entendu, n'a pas été adopté par le Parlement. Dans certains cas, les rédacteurs de ce décret ajoutent les expressions suivantes: «autorise la commission à percevoir des impôts» ou «peut, par décret, imposer ou percevoir des impôts». Dans d'autres cas, les rédacteurs laissent tomber certaines expressions telles que: «par décret» et disent tout simplement «peut imposer et percevoir des impôts». Dans le premier cas, il s'agit d'un texte réglementaire tandis que le dernier n'en est pas un. Ce n'est pas le Parlement qui a décidé d'inclure ou d'exclure certaines formules magiques.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de l'impôt sans représentation, n'est-ce pas?

M. Eglington: Toutefois, . . .

M. Robinson: Évidemment, cela constitue un problème réel puisque tout rédacteur dans un ministère peut très bien décider de ne pas en révéler trop et il laissera donc tomber certaines expressions magique, et de cette façon, ces documents échapperont à notre examen. Que feronsnous dans un tel cas? Est-ce qu'il faudra apporter certaines modifications à notre mandat afin d'inclure ce groupe de documents?

M. Eglington: Disons que le Comité accepte la définition proposée par le Conseil privé. La seule chose que le Comité pourrait faire serait de dire au Parlement que ces questions ne faissaient pas partie de sa juridiction et, je suppose de recommander qu'elles fassent partie de leur mandat, en modifiant la définition ou en y ajoutant d'autres dispositions.

M. Robinson: Tout d'abord, ne pourrions-nous pas demander au bureau du Conseil privé s'il n'accepterait pas que tous ces documents, quels qu'ils soient, soient intitulés afin de préciser s'il s'agit de textes réglementaires et ainsi de suite? Il faudrait aussi que les ministères indiquent l'objectif visé?

SI/74-37

Sénateur Lafond: J'ai l'impression qu'ils hésitent à le faire; et ils attendent d'y être obligés.

M. Robinson: Il faut que quelqu'un le fasse.

Le sénateur Lafond: Il faut que nous les poussions.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: Il faut que nous les y obligions. Pourquoi continuer cette charade hebdomadaire par laquelle nous faisons certaines recommandations au ministère en question, tandis qu'il y a des gens qui devraient suivre nos indications.

M. Brewin: Oui, mais je ne suis pas certain . . . Si je pouvais m'adresser à M. Robinson par l'entremise du président . . . que nous voulions en faire l'autorité finale.

M. Robinson: Non, mais je crois qu'ils devraient indiquer . . .

M. Brewin: Les ministères imposeront les indications nécessaires, mais cela ne nous avancera guère lorsqu'il s'agit de notre propre point de vue. Peut-être est-ce leurs indications qui sont erronées.

[*Text*]

Mr. Robinson: But at least we will know what their opinion is at the time that they have created this document, whatever it is. They are going to say "Well, this is a statutory instrument." We may look at it and say, "We do not think it is." But at least they will start off by doing it; surely, they are not going to be continually making errors of that nature. I think you are going to have to come right down to the crunch and call the thing the way it is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you take that point up that Mr. Robinson has raised with the Privy Council Office, Mr. Eglington or Miss Mayrand, and then find out their feeling about the suggestion?

• 1140

May we come then to SI/74-37—Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income under the Canada Shipping Act. There is an explanatory note here by counsel and it is printed herewith.

FISHERMAN'S NOTICE OF CLAIM FOR LOSS OF INCOME

Canada Shipping Act

P.C. 1974-636

June 9, 1975

Explanatory Note

Sections 730(1)(q) and 746(1) of the Canada Shipping Act (to be found in the 2nd Supplement to R.S.C. 1970 at cap. 27) read as follow:

> "730(1) The Governor in Council may make *regulations* . . .
>
> (q) *designating or prescribing anything* that, pursuant to any provision of this Part, is to be designated or prescribed by the Governor in Council.
>
> 746(1) Where a fisherman alleges that he has suffered a loss of income . . . he may . . . give notice in writing thereof to the Administrator (of the Maritime Pollution Claims Fund) in a form prescribed by the Governor in Council.

Proceeding under section 730(1) the designation or prescription required for the purposes of section 746(1) is a statutory instrument on the Privy Council Office's interpretation of section 2 of the Statutory Instruments Act, because the prescription is made under section 746(1), under which the prescription is expressly authorized, but must be made by regulation, 730(1)(q), and not merely by the exercise of the power to prescribe the form.

If section 730(1)(q) did not appear in the Canada Shipping Act, the prescription of the form could still be made under section 746(1), but it would not then be a statutory instrument.

Even though the present prescription is a statutory instrument made under section 730(1)(q), and is called a "regulation" (The Governor in Council may make *regulations*), it is not regarded as a regulation within the Statutory Instruments Act because it is not thought to have been made in the exercise of a *legislative power* conferred by or under an Act of Parliament, even though, of course, Parliament could have provided for the form by putting it in a Schedule to the Shipping Act. If the present prescription were to be regarded as a regulation, then it must be

[*Interpretation*]

M. Robinson: Du moins, nous saurons à quel genre de document ils songeaient lorsqu'ils les ont rédigés. En effet, les ministères nous diraient s'il s'agit d'un texte réglementaire ou non. Ensuite, il faudrait déterminer s'il s'agit d'un texte réglementaire. Du moins, ce seront les ministères qui imposeront ces indications au début; je suppose qu'ils ne feront pas constamment d'erreurs. Il faut appeler les choses par leur nom.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand, auriez-vous l'obligeance de revenir sur cette question qui a été mentionnée par M. Robinson au responsable du bureau du Conseil privé? Vous pourrez alors leur demander de vous faire part de leurs observations au sujet de la suggestion en question.

Passons maintenant à l'examen du TR/74-37—Avis de réclamation du pêcheur pour perte de revenu aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada. Il y a une note explicative de notre conseiller juridique qui est publiée en annexe.

AVIS DE RÉCLAMATION DE PÊCHEUR POUR PERTE DE REVENU

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1974-636

Le 9 juin 1975

Note explicative

Les articles 730(1)(q) et 746(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada (figurant dans le 2e Supplément des Statuts Révisés du Canada 1970, chap. 27) se lisent comme suit:

> «730(1) Le gouverneur en conseil peut établir des *règlements* . . .
>
> (q) *désignant ou prescrivant toute chose* qui doit être désignée ou prescrite par le gouverneur en conseil en application d'une disposition de la présente Partie.
>
> 746(1) Lorsqu'un pêcheur allègue avoir subi une perte de revenu . . . il peut . . . en donner avis par écrit au directeur (de la Caisse des réclamations de la pollution maritime) en une forme prescrite par le gouverneur en conseil.»

Aux termes de l'article 730(1), la désignation ou la prescription requise aux fins de l'article 746(1) est un texte réglementaire conformément à l'interprétation que donne le Bureau du Conseil privé de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. En effet, la prescription est effectuée aux termes de l'article 746(1) qui l'autorise formellement, mais elle doit être faite par règlement, 730(1)(q), et non pas simplement par l'exercice du pouvoir de prescrire la formule.

Si l'article 730(1)(q) ne figurait pas dans la Loi sur la marine marchande du Canada, la prescription de la forme pourrait être effectuée aux termes de l'article 746(1), mais il ne s'agirait pas alors d'un texte réglementaire.

Même si la prescription actuelle est un texte réglementaire effectué aux termes de l'article 730(1)(q), et s'appelle «règlement» (le gouverneur en conseil peut établir des *règlements*), elle n'est pas considérée comme un règlement aux termes de la Loi sur les textes réglementaires parce qu'on ne croit pas qu'elle a été établie au cours de l'exercice d'un *pouvoir législatif* conféré par ou en vertu d'une loi du Parlement, même si, bien sûr, le Parlement aurait pu prévoir la forme en l'annexant à la Loi sur la marine marchande du Canada. Si l'on devait considérer la pres-

[*Texte*]

noted that section 9 of the Statutory Instruments Act would not be satisfied.

The above comments are offered solely for the purpose of shewing the intricacies of section 2 of the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather from your last sentence, Mr. Eglington or Miss Mayrand, that these comments are to show some of the jungle through which we have been wending our way this morning dealing with Section 2 of the Statutory Instruments Act.

Mr. Eglington: This particular document is a classic example of the problem that Mr. Brewin raised earlier when he said that it would be very difficult to scrutinize as the bill was going through whether the matched words were inserted or not because this is the Canada Shipping Act which those of you who have had anything to do with it know that it is a wilderness all of its own. But you see here one of the classic styles of drafting in Canada where Section 746 says "a form to be prescribed by the Governor in Council" which, if it stood alone and the form were prescribed according to the Privy Council Office, the document prescribing the form would not be a statutory instrument.

Section 730(1)(*q*) says:

> The Governor in Council may make regulations . . .

and there are the magic words, "make regulations"

> designating or prescribing anything is that is to be designated or prescribed by the Governor in Council.

So when you throw that back into the picture it would appear that the result should be a statutory instrument because of the use of the words "make regulations". Now it would also seem to be the case that the statute uses the magic words "make regulations"; they are words of extra magic because in Section 2(1)(b)(ii) the definition of a regulation says that:

> A regulation includes any instrument described as a regulation in the enabling act.

So it appears somewhat strange that the present document is not a regulation as well as being a statutory instrument. The answer to that, I assume, that would be given by the Privy Council Office is that the Governor in Council is not obliged to proceed under Section 730(1)(q); it may simply prescribe under Section 746 because Section 730(1)(q) simply says:

> The Governor in Council may make regulations . . .

He does not have to but he may make them; but the authority which has been recited for the making of this instrument is both Sections 730(1)(q) and 746. So on the authority recited it would appear that the document should be a regulation and should have been registered as an SOR.

Mr. Robinson: So we will point this out to the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, will this be included in the record?

[*Interprétation*]

cription actuelle comme un règlement, alors l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ne serait pas respecté.

Les observations ci-dessus n'ont pour but que de démontrer la complexité de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Si j'ai bien compris votre dernière phrase, monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand, vos observations n'ont pour but que de démontrer la complexité de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Eglington: Ce document constitue l'exemple classique du problème soulevé par M. Brewin plus tôt lorsqu'il a déclaré qu'il serait très difficile d'examiner le projets de loi pour déterminer si les formules magiques étaient incluses ou non puisqu'il s'agit de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui, elle aussi, est très complexe. Il s'agit d'un exemple classique de la rédaction des lois au Canada, surtout l'article 746 qui déclare «en une forme prescrite par le gouverneur en conseil»; si cet article était indépendant et si la forme était prescrite selon le Bureau du Conseil privé, le document prescrivant la forme ne serait pas un texte réglementaire.

L'article 730(1) (*q*) précise:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

Et l'expression magique «établir des règlements» y est.

> désignant ou prescrivant toute chose qui doit être désignée ou prescrite par le gouverneur en conseil.

Puisque l'on a employé l'expression «établir des règlements», il semblerait qu'il s'agisse d'un texte réglementaire. Il semble aussi que le statut emploi la formule magique «établir des règlements»; cette expression est d'autant plus importante que l'article 2(1)(*b*) (ii) définit un règlement comme suit:

> Règlement inclut un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement.

Donc, il est assez bizarre de constater que le document que nous avons devant les yeux n'est pas à la fois un règlement et un texte réglementaire. Je suppose que le Bureau du Conseil privé répondrait que le gouverneur en conseil n'est pas obligé de procéder aux termes de l'article 730(1)(*q*); en effet, il peut tout simplement prescrire aux termes de l'article 746, puisque l'article 730(1)(*q*) précise:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements.

Le gouverneur en conseil n'est pas tenu de le faire mais il peut établir des règlements; cependant, l'autorité ayant trait à ce texte réglementaire découle tant de l'article 730(1)(*q*) que de l'article 746. Donc, il semblerait que le document devrait être un règlement et aurait dû être enregistré comme un DORS.

M. Robinson: Il faudra souligner cela au Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, est-ce que cela sera inclus au compte rendu?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will just print the commentary. We do not have to correct the forms; they do not add anything.

Now we turn to SI/75-41, SI/75-4, SI/74-86 and SI/74-38—Regional Development Incentives Designated Regions Orders, 1974.

First of all, there is a commentary under SI/75-41, which is printed herewith.

SI/75-41

REGIONAL DEVELOPMENT INCENTIVES DESIGNATED REGIONS ORDER, amendment

Regional Development Incentives Act

P.C. 1975-678

June 10, 1975

Criteria 6: 8

1. This Order, a statutory instrument but evidently not a regulation, was made on 25th March 1975, effective 1st April 1975. It was registered on 23rd April 1975 and published on the same day.

The provisions of sections 9 and 11 of the Statutory Instruments Act, prescribing time limits for registration and publication, apply only to regulations and not to "other statutory instruments". A mere statutory instrument that contains a date on which it is to come into effect, comes into force on that day by virtue of section 6(1) of the Interpretation Act. There is no statutory provision governing the coming into force of mere statutory instruments that do not contain a statement of date on which they are to come into effect. Such statutory instruments came into force on the day they are made by operation of the general law. That day may, of course, be some considerable time before the dates on which registration and publication occur.

In the present instance, the effective data is subsequent to the making of the Order in Council and the instrument cannot be said to have retroactive effect.

On the whole issue of time of registration and publication of mere statutory instruments, the Committee is restricted to use of criterion 6, where applicable. If the present distinction between a regulation and a statutory instrument is to be continued, criterion 8 should be amended. The Committee may wish to observe that nearly all statutory instruments which are not also regulations come into force before they are registered.

2. It may be asked why this Order (as also its predecessor) is a statutory instrument. The reason lies once again in the use of magic words, in this case "by order". Section 3(1) of the Regional Development Incentives Act reads:

> "3(1) Subject to subsection 2, the Governor in Council, after consultation with the government of any province or provinces may for the purposes of this Act by order designate as a designated region, for the period set out in the order, any region . . ."

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous n'annexerons que le commentaire. Nous n'avons pas besoin de corriger les formes puisqu'elles n'ajoutent rien.

Passons maintenant au TR/75-41, TR/75-4, TR/74-86 et TR/74-38—Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974.

Tout d'abord, il y a un commentaire annexé au TR/75-41 que nous ajouterons à notre compte rendu.

TR/75-41

ORDONNANCE DÉSIGNANT LES RÉGIONS ADMISSIBLES AUX SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, 1974—Modification

Loi sur les subventions au développement régional

C.P. 1975-678

Le 10 juin 1975

Les critères 6 et 8

1. Cette ordonnance qui est un texte réglementaire mais certes pas un règlement, a été décrété le 25 mars 1975, et mise en vigueur le 1er avril 1975. Elle a été enregistrée le 23 avril 1975 et publiée le même jour.

Les dispositions prévues aux articles 9 et 11 de la Loi sur les textes réglementaires, prescrivant des limites de temps pour l'enregistrement et la publication, ne s'appliquent qu'aux règlements et non aux «autres textes réglementaires». Un simple texte réglementaire qui indique la date à laquelle il entrera en vigueur, est mis en application à cette date en vertu de l'article 6(1) de la Loi d'interprétation. Aucune disposition statutaire ne régit la mise en application de simples textes réglementaires qui n'exposent pas la date à laquelle ils doivent entrer en vigueur. De tels textes réglementaires sont mis en application le jour où ils sont rédigés, en vertu du droit général. Il se peut évidemment que l'enregistrement et la publication aient lieu assez longtemps après cette date.

Dans le cas présent, la date d'entrée en vigueur est postérieure à la date où l'arrêté en conseil a été fait et le texte ne peut avoir d'effet rétroactif.

En ce qui concerne toute la question du temps prévu pour l'enregistrement et la publication de simples textes réglementaires, le comité doit se limiter au critère 6, lorsqu'il s'applique. Si l'on doit continuer de faire la distinction actuelle entre un règlement et un texte réglementaire, il serait bon de modifier le critère 8. Le comité voudra peut-être prendre note du fait que presque tous les textes réglementaires qui ne sont pas également des règlements entrent en vigueur avant d'être enregistrés.

2. On demandera peut-être pourquoi cette ordonnance (comme celle qui la précède) est un texte réglementaire. On retrouve encore une fois la raison de ce fait dans l'utilisation des mots magiques, c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe «par décret». L'article 3(1) de la Loi sur les subventions au développement régional se lit comme suit:

> «3.(1) Sous réserve du paragraphe (2), le gouverneur en conseil, après consultation avec le gouvernment d'une ou plusieurs provinces, peut, aux fins de la présente loi, désigner *par décret*, à titre de région désignée, pour la période spécifiée dans le décret, toute région . . .»

[*Texte*]

If the subsection had read "... may for the purposes of this Act designate ..." any resulting "order" by which an area was designated would not have been a statutory instrument at all.

The present Order is probably not regarded as being a regulation within the meaning of the Statutory Instruments Act because it is not regarded as having been made in the exercise of a legislative power.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There are two points. On point number one; Mr. Eglington, have you anything to say on this particular point?

Mr. Eglington: Simply to point out, Mr. Chairman, that the whole comment in paragraph 1 relates to the results, if you like, of determining whether a thing is a regulation or whether it is merely a statutory instrument. If it is merely a statutory instrument then the compulsory provisions as to registration and publication do not apply and the provisions of Section 9 which provide for the circumstances in which a regulation may have retroactive effect or come into force before it is registered and so on do not apply, and one is forced back either onto the Interpretation Act or the general law.

There would also appear to be a hiatus in the Interpretation Act because it only governs the coming into force of a statutory instrument which is not a regulation, if a particular date is specified in the instrument. If the date is not specified in the instrument, the statutory instrument will come into force on the day on which it is made by operation of the general law. That day is, of course, usually some time before the dates on which the statutory instrument is either registered, as it must be, or published if it is published. So if the present distinction between a regulation and statutory instrument is to stand in the future, our criteria will need to be amended to take this into account—something that was not foreseen when they were drawn up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Then on point number two.

• 1145

Mr. Eglington: In this case the document is a statutory instrument, according to the Privy Council Office's definition, because the section pursuant to which it is made uses the magic words: "The Governor in Council may, by order, designate as a designated region." If the subsection had simply read: "made, for the purposes of this Act, a designated region," it would not have been a statutory instrument. It has been registered as a statutory instrument and not as an SOR, so presumably the Privy Council Office concludes that it is not a regulation. The only ground for concluding that would be that it is not regarded as having been made in the exercise of a legislative power, in other words, the document has no legislative quality about it.

The point I contrast with that later is that under the Special Areas Order, which is SOR/74-414, under a provision which is identical in the Department of Regional Economic Expansion Act, it again says: "The Governor In Council may, by order, designate," in this case it is a special area. The document has been registered as a regulation. If this one is a regulation, it would appear that the Development Incentives Designated Regions orders should be regulations too, or if they are truly only statutory instruments and not regulations, the Special Areas Order should be a statutory instrument only.

[*Interprétation*]

Si le paragraphe avait stipulé « ... peut, aux fins de la présente loi, désigner ...», tout «décret» subséquent désignant une région n'aurait pas été considéré comme un texte réglementaire.

On ne considère probablement pas l'ordonnance en question comme un règlement au sens de la définition exposée dans la Loi sur les textes réglementaires, puisqu'elle n'est pas considérée comme ayant été décrétée dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a deux points à soulever. Premièrement, monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet?

M. Eglington: Monsieur le président, je tiens tout simplement à souligner que le premier commentaire a trait aux résultats d'avoir déterminé s'il s'agit d'un règlement ou d'un texte réglementaire. S'il s'agit tout simplement d'un texte réglementaire, les stipulations obligatoires ayant trait à l'enregistrement et à la publication ne s'appliquent pas et les stipulations de l'article 9 ayant trait aux circonstances dans lesquelles un règlement peut avoir un effet rétroactif ou entrer en vigueur avant son enregistrement et ainsi de suite ne s'appliquent pas. Il faut alors revenir à la Loi d'interprétation ou au droit général.

Il semble qu'il y a une lacune à la Loi d'interprétation puisque cette loi ne s'applique qu'à l'entrée en vigueur d'un texte réglementaire qui n'est pas un règlement, si une date particulière est précisée dans le texte réglementaire. Si la date n'est pas mentionnée dans le texte réglementaire, celui-ci entre en vigueur le jour où il est mis en application par la loi générale. Évidemment, ce jour tombe avant les dates d'enregistrement et de publication le cas échéant. S'il faut continuer à l'avenir de faire la différence entre les règlements et les textes réglementaires, nos critères devront être modifiés en conséquence puisque c'est un cas qui n'avait pas été prévu au départ.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Le deuxième point maintenant.

M. Eglington: Dans le cas présent, le document est texte réglementaire selon la définition du Bureau du Conseil privé puisque l'article en vertu duquel il est fait utilise les mots magiques: «Le gouverneur en conseil peut désigner par décret, à titre de région désignée ...» Si le paragraphe avait stipulé: «peut, aux fins de la rpésente loi, désignerune région», cela n'aurait pas été considéré comme un texte réglementaire. Le document a été enregistré comme texte réglementaire et non pas comme DORS; le Bureau du Conseil privé doit donc en conclure qu'il ne s'agit pas d'un règlement. Cette décision doit reposer sur la seule base que le texte n'a pas été décrété dans l'exercice d'un pouvoir législatif. En d'autres termes, le document n'a pas de caractère législatif.

Ce avec quoi je veux faire la comparaison plus tard, c'est le Décret sur les zones spéciales, DORS/74-414, aux termes de disposition identique de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Une fois de plus on utilise les mots: «Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner ...» dans le cas présent, il s'agit d'une zone spéciale. Il s'agit donc d'un règlement ici. Et dans ce cas, il n'y a pas de raisons pour lesquelles les Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional ne pourraient pas être des règlements aussi et non pas seulement les textes réglementaires.

[*Text*]

Whether or not they are regulations depends upon the other vague term used in the definitions section of our act and that is, "made in the exercise of a legislative power," a difficult phrase on which the MacGuigan Committee commented in its report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Your commentary, I note, runs with regard to the other instruments in this particular area.

Mr. Robinson: Mr. Chairman. I wonder if our counsel could give us a suggested amendment to criterion eight at this time, or would he wish to do that later?

Mr. Eglington: I would prefer to put that in writing, if I could.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It does not seem to me, looking at the other comments, that there is any necessity to have them put on the record. May we then go to SI/72-57 and SI/73-63—Designated Region Orders. Here again the same commentary applies. Am I correct in that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Brewin: Is there any particular reason why this maze and confusion is necessary at all, why the orange could not just contain one word to cover all of these various subordinate acts? It seems a sort of manufactured complexity, almost, to me.

Mr. Eglington: All I can say to that, Mr. Brewin, speaking I suppose first of all as a private citizen, and secondly as counsel to the committee trying to work through it all, I can think of no reason at all. But I am sure the persons who instructed the draftsman to draw up the bill in the first instance must have had come reason in mind.

Mr. Brewin: I should think you would get at least a sympathetic hearing in Parliament if you said that there is a distinction that appears to make very little sense, but has certain legal complexities flowing from it as to what has to be done and how it has to be treated, what its effects are and so forth. Somehow or other, we are going to try and simplify it. As a private citizen struggling with this, do you know of any particular reason why a regulation or a statutory instrument should not be defined as the same thing and dealt with in the same way?

Mr. Eglington: I can think of no compelling reason.

• 1150

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. We turn to SOR/74-414—Special Area Order under the Department of Regional Economic Expansion Act. There are two points printed herewith.

SOR/74-414

SPECIAL AREAS ORDER, amendment

Department of Regional Economic Expansion Act

[*Interpretation*]

Ce qui permet de déterminer s'il s'agit de règlement ou de texte réglementaire se trouve à l'article des définitions et repose sur la présomption que le document a été décrété dans l'exercice d'un pouvoir législatif, ce qui est très vague et ce qui a fait l'objet de commentaires de la part du Comité MacGuigan.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Si je comprends bien, votre commentaire couvre d'autres textes du même genre.

M. Robinson: Je me demande si le conseiller du comité est prêt à proposer un amendement au critère 8 ou s'il préfère attendre.

M. Eglington: Je préférerais le faire par écrit.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas que les autres commentaires doivent être portés aux comptes rendus. Nous pouvons passer au TR/72-57 et TR/73-63, les Ordonnances sur les régions désignées. Le même commentaire s'applique toujours, n'est-ce pas, monsieur Eglington?

M. Eglington: Exactement.

M. Brewin: Y a-t-il une raison pour laquelle il est nécessaire de procéder d'une façon si compliquée, aussi confuse? Ne pourrait-il pas y avoir un seul terme qui s'applique à toutes les lois? Il me semble que c'est une complexité voulue.

M. Eglington: Tout ce que je peux dire, monsieur Brewin, en tant que citoyen et en tant que conseiller du comité, c'est que je n'en vois pas la raison. Mais je suis sûr que les gens qui ont conseillé les rédacteurs au départ devaient avoir de bonnes raisons.

M. Brewin: Je suis sûr que vous auriez la sympathie du Parlement si vous déclariez que la distinction ne tient pas debout et donne lieu à toutes sortes de complications. Nous devons essayer de simplifier le processus. En tant que simple citoyen, voyez-vous une raison pour laquelle il faut faire une différence entre un règlement et un texte réglementaire et les traiter de façon différente?

M. Eglington: Je ne vois pas de raison vraiment sérieuse.

M. Brewin: Je vous remercie.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Nous passons au DORS/74-414, Décret sur les zones spéciales, Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Il y a un commentaire en deux points qui doit être porté au compte rendu.

DORS/74-414

Décret sur les zones spéciales—Modification

Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale

[*Texte*]

P.C. 1974-1509

June 10, 1975

1. Section 6 of the Department of Regional Economic Expansion Act reads as follows:

> "The Governor in Council, after consultation with the government of any province, may *by order* designate as a special area, for the period set out in the order, any area in the province . . ."

Because of the use of the words "by order" the present amending order (as also the original order SOR/73-341) is a "statutory instrument" within section 2 of the Statutory Instruments Act. It is not known why this amending order, as also the original order, is regarded as a "regulation" within the same Act as it appears no more to have been made in the exercise of a legislative power than the orders made under section 3 of the Regional Development Incentives Act.

2. The order is effective before registration. However, the terms of section 9 of the Statutory Instruments Act have been satisfied.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point number one is simply a contrast between what has gone on and . . .

Mr. Robinson: I guess we can suggest the department take a look at it, and see how consistent they are being.

Mr. Eglington: Again, Mr. Robinson, probably that comment is properly addressed to the Privy Council Office. It decides these things, what form they are registered and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. SOR/73-316—the Freshwater Fish Price Stabilization Order, 1973, under the Fisheriy Prices Support Act. There are two pages of commentary published herewith.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, paragraph two should be suppressed. Confused as I was over a regulation and statutory instrument, I have that particular matter at the wrong end of the steer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The commentary is printed but without paragraph two, however, we will not renumber the others.

SOR/73-316

FRESHWATER FISH PRICE STABILIZATION ORDER NO. 1, 1973

Fisheries Price Support Act *N.B. Order spent 31.2. 1973*

P.C. 1973-1477

June 10, 1975

The relevant sections of the Fisheries Prices Support Act are:

"2. In this Act . . .

> "fisheries product" means any natural product of the commercial fisheries of Canada *designated* by the Governor in Council and includes any product derived therefrom if so designated.

[*Interprétation*]

C.P. 1974-1509

Le 10 juin 1975

1. L'article 6 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale se lit comme suit:

> «Le gouverneur en conseil, après consultation avec le gouvernement de toute province, peut, par décret, désigner une région de cette province à titre de zone spéciale, pour la période spécifiée dans le décret . . .»

En raison de l'utilisation des mots «par décret», le présent décret modificateur (comme le décret original DORS/73-341) est un «texte réglementaire» au sens de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. On ne sait pas pourquoi ce décret modificateur, tout comme le décret original, est considéré comme un «règlement» aux termes de la même loi, car il semble ne pas avoir été fait davantage dans l'exercice d'un pouvoir législatif que les décrets faits en vertu de l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional.

2. Le décret entre en vigueur avant l'enregistrement. Toutefois, les conditions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ont été respectées.

Le coprésident (M. McCleave): Le point nº 1 est simplement un rappel de ce qui a été fait ailleurs . . .

M. Robinson: Nous pouvons demander au ministère d'examiner cette question et voir jusqu'à quel point on est logique.

M. Eglington: Une fois de plus, monsieur Robinson, je pense que le commentaire vise le bureau du Conseil privé. C'est lui qui décide de la façon dont les textes doivent être enregistrés, et le reste.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Le DORS/73-316, Décret de stabilisation des prix du poisson d'eau douce, 1973, Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche. Il y a deux pages de commentaire qui doivent être incluses dans le compte rendu.

M. Eglington: Monsieur le président, le deuxième paragraphe doit être supprimé. Tout préoccupé par cette distinction qui est faite entre les règlements et les textes réglementaires, j'ai passé complètement à côté de la question.

Le coprésident (M. McCleave): Le commentaire est donc inclus, mais sans le deuxième paragraphe. Les paragraphes suivants ne sont pas renumérotés.

DORS/73-316

DÉCRET DE STABILISATION DES PRIX DU POISSON D'EAU DOUCE, nº 1, 1973

Loi sur le soutien des prix des produis de la pêche

C.P. 1973-1477 *N.B. Décret expire le 31.12.1973*

Le 10 juin 1975

Les articles pertinents de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche sont les suivants:

2. Dans la présente loi

> «produit de la pêche» signifie tout produit naturel des pêcheries commerciales du Canada, désigné par le gouverneur en conseil, et comprend tout produit qui en dérive, s'il est ainsi désigné.

[*Text*]

9. (1) For the purposes of this Act, *the Board* has, subject to and in accordance with the regulations of the Governor in Council, *authority*

(a) to prescribe from time to time with the approval of the Governor in Council *prices* at which the Board may purchase fisheries products;

(b) to purchase at such prices, directly or by means of agents, any fisheries product if such product on inspection meets standards as to grade and quality prescribed by or under any Act of the Parliament of Canada, but any fisheries product for which standards have not been established by the Government of Canada may be purchased by the Board or its agents on such basis of quality as the Board may designate.

11. The Governor in Council may make such regulations as may be necessary for the efficient enforcement and operation of this Act and for carrying out the provisions thereof according to their true intent and meaning."

1. The present Order has been registered and published as SOR/73-316 from which one deduces that it was, at the time of registration, regarded as a "regulation" by the Privy Council Office. The enabling power, therefore, must be contained within section 11 of the Act, and also section 2, the authority to designate the product.

3. Section 2 is intra vires the Governor in Council and is expressly provided for in section 2 of the Act.

4. Section 4 of the Order is a mystery. It cannot be referrable to section 9(1)(b) of the Act which permits the Board to buy at designated prices, but does not compel it to do so, for the decision whether to purchase or not to purchase is one for the Board, whereas under section 4 of the Order the Governor in Council is circumscribing that discretion. The Governor in Council must, therefore, be relying on section 11 of the Act, the general enabling power. One wonders if it is intra vires the Governor in Council to use the power of section 11 to circumscribe the discretion explicitly given by the Act to the Board.

5. Since the Act is silent as to the Board paying for services rendered to it, the authority for section 5 of the Order must be found in section 11 of the Act. The Board is authorized by the Act to purchase and dispose of fish. This power would carry with it the power to pay the costs attendant upon buying and selling. Section 5 of the Order would, therefore, appear redundant. If the general power to buy and sell does not include the power to pay for services rendered as part of the buying and selling process, reliance must be placed on section 11 of the Act as empowering th Governor in Council to permit the Board by regulation to spend money. By section 6 of the Act the Board's money is Her Majesty's property. To enable the Governor in Council to permit expenditure of such money without legislative sanction is to infringe upon Parliament's control of the purse.

6. Section 11 of the Act is another of those sweeping regulatory powers which go so far as to enable the Governor in Council to determine the true intent and meaning of the Act.

7. The above comments are offered only as a guide to the sort of problems which arise from the definition sections of the Statutory Instruments Act, as the Order itself became spent on December 31, 1973.

[*Interpretation*]

9. (1) Aux finds de la présente loi, l'Office, sous réserve et en conformité des règlemtns édictés par le gouverneur en conseil, peut

a) prescrire au besoin, avec l'assentiment du gouverneur en conseil, les prix auxquels l'Office peut acheter des produits de la pêche;

b) acheter auxdits prix, directement ou par l'intermédiaire d'agents, tout produit de la pêche si ce dernier, lors d'une inspection, répond aux normes de catégorie et de qualité prescrites en vertu ou sous le régime de quelque loi du Parlement du Canada, mais l'Office ou ses agents peuvent acheter tout produit de la pêche pour lequel le gouvernement du Canada n'a pas établi de normes, en fonction des qualités que l'Office peut prescrire;

11. Le gouverneur en conseil peut édicter les règlements nécessaires pour mettre en vigueur et appliquer efficacement la présente loi, et pour l'exécution de ses dispositions suivant leur esprit et leur sens véritables.

1. Le présent décret a été enregistré et publié sous le N° DORS/73-316 d'où l'on déduit qu'au moment de l'enregistrement le Bureau du Conseil privé le considérait comme un règlement. Le pouvoir habilitant doit, par conséquent, se trouver dans l'article 11 de la Loi et l'autorisation de désigner le produit dans l'article 2.

3. L'article 2 est intra vires des pouvoirs du gouverneur en conseil et est prévu expressément à l'article 2 de la Loi.

4. L'article 4 du décret constitue un mystère. On ne peut pas le mettre en rapport avec l'article 9(1)(b) de la Loi qui permet à l'Office d'acheter à des prix désignés (mais ne l'oblige pas de le faire) car la décision d'acheter lui revient, alors qu'en vertu de l'article 4 du décret, le gouverneur en conseil limite cette discrétion. Le gouverneur en conseil doit, par conséquent, s'appuyer sur l'article 11 de la Loi, le pouvoir habilitant général. On se demande s'il est dans la limite des pouvoirs du gouverneur en conseil d'utiliser l'article 11 pour limiter la discrétion explicitement accordée par la Loi à l'Office.

5. Comme la Loi ne dit rien sur le paiement par l'Office des services qui lui sont rendus, l'autorisation de l'article 5 du décret doit se trouver dans l'article 11 de la Loi. L'Office est autorisé par la Loi à acheter et à vendre le poisson. Ce pouvoir comporte celui de payer les coûts d'achat et de vente. L'article 5 du décret semblerait donc inutile. Si le pouvoir général d'acheter et de vendre ne comprend pas celui de payer les services rendus lors de l'achat et de la vente, il faut donc que l'article 11 de la Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de permettre à l'Office de dépenser, par règlement. Du fait de l'article 6 de la Loi, les fonds de l'Office font partie des biens de Sa Majesté. Donner au gouverneur en conseil le pouvoir de permettre la dépense de ces fonds sans sanction législative est empiéter sur le contrôle qu'a le Parlement sur le Trésor.

6. L'article 11 de la Loi est un autre de ces pouvoirs généraux d'édicter des règlements qui va jusqu'à permettre au gouverneur en conseil de déterminer l'objectif véritable et le sens de la Loi.

7. Les remarques précédentes ne constituent qu'un guide à l'égard des problèmes que soulèvent les articles de définition de la Loi sur les textes réglementaires, puisque le décret lui-même a expiré le 31 décembre 1973.

[*Texte*]

NOTE: The above comments, as also those under SI/73-69, are applicable in whole or in part to the following:

SI/73-83 Canned Mackerel Prices Support Order No. 1 (amendment)
SI/74-95 Canned Mackeral Order
SI/75-10 Canned Gaspereau Order
SI/75-11 Canned Pollock Order
SI/75-28 Canned Hake Order
SI/75-29 Canned Turbot Order

Mr. Robinson: You are speaking of paragraph number two, is that correct?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there any point that you particularly . . .

Mr. Eglington: This one, Mr. Chairman, having been registered as a SOR, one includes it as a regulation, although the preamble does not mention the enabling power. It does not say if it is made pursuant to Section 11, which enables the Governor in Council to make regulations; or pursuant to Section 2, which enables the Governor in Council to designate, as a result that would not be a statutory instrument; or Section 9, which enables the Governor in Council to approve of things, also not a statutory instrument.

Mr. Robinson: Can we ask that this ambiguity be clarified for us?

Mr. Eglington: In a sense, Mr. Robinson, I think it has been. If we look at the following one, SI/73-69 and still think it is not clarified, then we will take it out because there are two of these put together.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps the two should be considered together, SI/73-69 is a Fish Meal Price Stabilization Order under the Fisheries Prices Support Act. There are five comments by counsel printed herewith.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, in this case, paragraph number three should be deleted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Paragraph three is taken out.

SI/73-69

FISH MEAL PRICE STABILIZATION ORDER, 1973

Fisheries Prices Support Act

P.C. 1973-2303

June 10, 1975

1. In this instance the Order, though identical in its substantive parts to SOR/73-316 (Freshwater Fish Price Stabilization Order No. 1, 1973), has been registered and published as an SI, indicating that the Privy Council Office does not regard it as a "regulation" but either as an "other statutory instrument" or as a document, not being a statutory instrument at all, which it is in the public interest should be published. In the result section 11 of the Fisheries Prices Support Act is regarded as irrelevant for that section empowers the Governor in Council to make regulations. Since the present Order is not regarded as being a regulation, the authority for it must be found only in sections 2 and 9 of the Act, which are reproduced in the comment upon SOR/73-316.

[*Interprétation*]

REMARQUES: Les remarques précédentes, ainsi que celles qui concernent le TR/73-69, s'appliquent en totalité ou en partie à ce qui suit:

TR/73-83 Décret sur le soutien des prix du maquereau en conserve N° 1 (modification)
TR/74-95 Décret sur le maquereau en conserve
TR/75-10 Décret sur le gaspareau en conserve
TR/75-11 Décret sur la goberge en conserve
TR/75-28 Décret sur le merlu en conserve
TR/75-29 Décret sur le turbot en conserve

M. Robinson: C'est bien le deuxième paragraphe qui saute, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il quelque chose que vous voulez ajouter . . .

M. Eglington: Le présent document a été enregistré comme DORS. Il s'agit donc d'un règlement, même si le préambule ne mentionne pas les dispositions habilitantes. On ne dit pas si le texte est fait en vertu de l'article 11, qui permet au gouverneur en conseil de promulguer des règlements, ou en vertu de l'article 2, qui permet au gouverneur en conseil de désigner le produit, ce qui en fait un texte réglementaire, ou en vertu de l'article 9, qui permet au gouverneur en conseil d'approuver un certain nombre de choses, ce qui en ferait également un texte réglementaire.

M. Robinson: Peut-on demander que ce point soit expliqué?

M. Eglington: Dans une certaine mesure, monsieur Robinson, c'est déjà fait. Si la situation se retrouve au texte suivant qui est le TR/73-69 et qu'il n'y a toujours pas d'explication, nous pouvons à ce moment-là procéder puisque les deux sont ensemble.

Le coprésident (M. McCleave): Les deux doivent être examinés ensemble. Le TR/73-69 est les Décret de stabilisation des prix de la farine de poisson, Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche. Il y a cinq commentaires qui doivent être inclus dans le compte rendu.

M. Eglington: Le troisième paragraphe doit être supprimé également.

Le coprésident (M. McCleave): Le troisième paragraphe saute.

TR/73-69

DÉCRET DE STABILISATION DES PRIX DE LA FARINE DE POISSON, 1973

Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche

C.P. 1973-2303

Le 10 juin 1975

1. A cet égard, le Décret, quoiqu'identique, en substance, au Décret n° 1 de 1973 sur la stabilisation des prix des poissons d'eau douce (DORS/73-316), a été enregistré et publié en tant que TR, ce qui indique que le Bureau du Conseil Privé ne le considère pas comme un «règlement», mais bien comme un «autre texte réglementaire», ou comme un document n'ayant rien à voir avec un texte réglementaire, mais dont la publication est nécessaire dans l'intérêt général. Aussi l'article 11 de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche est-il considéré comme non pertinent, puisqu'il autorise le gouverneur en conseil à promulguer des règlements. Le présent décret n'étant pas considéré comme un règlement, seuls les articles 2 et 9 de la Loi reproduits dans le commentaire portant sur le

[*Text*]

2. Section 2 of the Order is intra vires the Governor in Council and, if it appeared alone, would amount to an executive order which, on the Privy Council Office's interpretation of section 2 of the Statutory Instruments Act, would not be a statutory instrument.

4. Section 4 of the Order is ultra vires the Governor in Council. Since section 11 of the Act is inapplicable, the Governor in Council has no power to circumscribe the discretion conferred upon the Board under section 9(1)(b) of the Act.

5. In a like manner, section 5 is ultra vires the Governor in Council, and is in any event superfluous.

NOTE: The above comments, as also those under SOR/73-316, are applicable in whole or in part to the following:

SI/73-83 Canned Mackerel Prices Support Order No. 1 (amendment)

SI/74-95 Canned Mackerel Order

SI/75-10 Canned Gaspereau Order

SI/75-11 Canned Pollock Order

SI/75-28 Canned Hake Order

SI/75-29 Canned Turbot Order

Mr. Eglington: In this instance, although no section of the Act is recited, it has been registered as a statutory instrument and not as a regulation. One can only conclude that the orders are made pursuant to Section 2 and Section 9 of the Act, and not pursuant to Section 11, the one containing the magic words:

may make regulations.

Those words have extra magic effect. The results are that Section 2 is confined to designating products and Section 9 to approving prices and setting out the authority of the board. Certain sections of the order appear to be ultra vires. If they are to be intra vires, they will have to be made pursuant to Section 11, which apparently has not been used to make the order. If it had been used, it would have been a regulation.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, can we go back for a moment to the comment regarding SOR/73-316, the previous one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are both being considered together, Mr. Robinson.

• 1155

Mr. Robinson: Fine. The numbered paragraph 4; could we have a further explanation on the ramification of Section 4?

Mr. Eglington: Section 9 of the Act says: that the Board has, subject to and in accordance with the regulations of the Governor in Council, authority and so on to purchase and whatever . . .

[*Interpretation*]

DORS/73-316, doivent être considérés comme autorisant l'établissement du présent décret.

2. L'article 2 du Décret entre dans les limites des pouvoirs du gouverneur en conseil et, si on le considérait sans tenir compte des autres articles, il équivaudrait à une ordonnance exécutive; selon l'interprétation que donne le Bureau du Conseil privé de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, cette ordonnance ne serait pas un texte réglementaire.

4. L'article 4 du Décret outrepasse les pouvoirs du gouverneur en conseil. L'article 11 de la Loi étant inapplicable, le gouverneur en conseil ne détient aucun pouvoir lui permettant de restreindre les pouvoirs discrétionnaires conférés au Conseil en vertu de l'article 9(1)(b) de la Loi.

5. L'article 5, tout comme l'article précédent, outrepasse les pouvoirs du gouverneur en conseil et est, de toute manière, superflu.

REMARQUE: Les commentaires ci-dessus, de même que les commentaires portant sur le DORS/73-316, s'appliquent, en tout ou en partie, aux textes réglementaires suivants:

TR/73-83 Décret No. 1 sur le soutien du prix du maquereau en conserve

TR/74-95 Décret sur le maquereau en conserve

TR/75-10 Décret sur le gaspareau en conserve

TR/75-11 Décret sur le goberge en conserve

TR/75-28 Décret sur le merlu en conserve

TR/75-29 Décret sur le turbot en conserve

M. Eglington: Dans le cas présent, il n'y a pas d'article de la loi qui est cité, mais le document a été enregistré comme texte réglementaire et non pas comme règlement. On ne peut donc que conclure que le décret a été émis aux termes de l'article 2 et de l'article 9 de la loi et non pas aux termes de l'article 11, celui qui utilise les mots magiques:

peut promulguer des règlements.

Ce sont là vraiment des mots magiques. Le résultat en est que l'article 2 ne sert qu'à désigner les produits et l'article 9 qu'à approuver les prix et à fixer les pouvoirs de l'Office. Certains paragraphes du décret semblent être ultra vires. Pour être ultra vires, ils devront s'appuyer sur l'article 11, qui ne semble pas avoir été utilisé pour émettre le décret. S'il avait été utilisé, le présent document serait un règlement.

M. Robinson: Peut-on revenir sur le commentaire au sujet du DORS/73-316, soit le texte précédent?

Le corpésident (M. McCleave): Les deux sont à examiner ensemble, monsieur Robinson.

M. Robinson: D'accord. Pouvons-nous avoir une explication du paragraphe 4?

M. Eglington: L'article 9 de la loi permet à l'Office, sour réserve des règlements que peut promulguer le gouverneur en conseil, d'acheter à des prix désignés, et le reste . . .

[*Texte*]

Section 4 of the order says that where in the opinion of the Board no further purchase of a designated fisheries product should be made, the Board may refuse to purchase any additional quantities.

I considered that to be obscure and mysterious and an attemps to limit the discretion of the Board, and so on. I do not think Miss Mayrand agrees with me. I think she has an interpretation of that which may clear up the mystery.

Miss Mayrand: Yes, my thought was that as soon as the Board has the power to prescibe a certain price that is approved by the the Governor in Council, then it is, in a way, forced to buy, let us say, the fish at the quantity that it prescribes. Section 4, I think, gives the power to the Board, when it finds that it has enough or that it can not buy more of this fish, to stop.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): For such period of time as it considers of deems necessary.

Miss Mayrand: That is what I think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It does not have to buy until the last fish is bought up, in other words.

Miss Mayrand: Exactly. But I think we should ask the department exactly what it means. I may be wrong.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This has run out however; its life span has been completed, has it not?

Mr. Eglington: This is completed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The same point arises, however, with regard to Section 4 in the one that is still in effect, that is SI 69. So it is quite legitimate to meet Miss Mayrand's point by asking.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, even though this may be considered as an exercise in futility, it seems to me that it could be considered as a sort of test case as far as the Committee is concerned, maybe we could get further clarification on this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We should I think, because the second SI is still in effect, Mr. Robinson.

Mr. Eglington: I certainly consider it ultra vires in the second one because the second one is clearly designated as an SI and therefore what is in there cannot be a regulation. The authority of the Board to purchase, and so on, is only subject to and in accordance with the regulations of the Governor in Council, so clearly theses are not regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is nice to see that the Privy Council Office has its moments of confusion too. Thank you.

SOR/73-551 we will go ashore for a few minutes and deal with the Saskatchewan Hog Order, There is a commentary here, and it is printed herewith.

SOR/73-551

SASKATCHEWAN HOG ORDER

Agricultural Products Marketing Act

[*Interprétation*]

Par ailleurs, aux termes de l'article 4 du décret, lorsque l'Office estime qu'il ne doit plus acheter de produits désignés, il peut refuser de le faire.

J'estime qu'il s'agit là d'un mystère et d'une vague tentative pour limiter les pouvoirs de l'Office. M^lle^ Mayrand n'est pas d'accord avec moi. Elle a une explication à proposer.

Mlle Mayrand: Pour autant que l'Office ait le pouvoir de prescrire certains prix qui sont approuvés par le gouverneur en conseil, il est forcé d'acheter certaines quantités de poissons selon ce qui est prévu. Or, l'article 4 accorde à l'Office le pouvoir de faire cesser ces achats lorsqu'il s'aperçoit qu'il a suffisamment de poisson et qu'il ne peut plus en acheter.

Le coprésident (M. McCleave): Pour toute période qu'il peut juger nécessaire.

Mlle Mayrand: Je pense.

Le coprésident (M. McCleave): En d'autres termes, l'Office n'est pas obligé d'acheter tout le poisson.

Mlle Mayrand: Exactement. Il faudrait quand même demander une explication au ministère. Je puis me tromper.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, le décret est expiré?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): La même situation se retrouve au TR/73-69 en ce qui concerne l'article 4. La suggestion de M^lle^ Mayrand est valide.

M. Robinson: Même si ce n'est que pour la forme, il faut demander un explication. Cela pourrait être un cas type pour le Comité.

Le coprésident (M. McCleave): D'autant plus que le deuxième TR est toujours en vigueur monsieur Robinson.

M. Eglington: Le deuxième est certainement ultra vires puisqu'il est désigné comme TR et qu'il ne peut constituer un règlement. Les pouvoirs de l'Office en ce qui concerne les achats et le reste lui sont accordés sous réserve des règlements que peut promulguer le gouverneur en conseil. Et il ne peut s'agir de règlements dans le cas présent.

Le coprésident (M. McCleave): Il est réconfortant de constater que le bureau du Conseil privé peut se tromper lui aussi. Je vous remercie.

Nous revenons à terre avec le DORS/73-551, le décret relatif aux porcs de la Saskatchewan. Il y a un commentaire qui doit être inclus dans le compte rendu.

DORS/73-551

DÉCRET RELATIF AUX PORCS DE LA SASKATCHEWAN

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

[*Text*]

P.C. 1973-2729

June 10, 1975

The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Order is made.

The relevant section of the Agricultural Products Marketing Act is section 2(1)

> "The Governor in Council may by order grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation in relation to the marketing of any agricultural product locally within the province, to regulate the marketing of such agricultural product in interprovincial and export trade and for such purposes to exercise all or any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province."

The power given to the Governor in Council by section 2(2) of the Act has not been utilized to enable the Saskatchewan Hog Marketing Commission to fix, impose and collect levies or charges.

> "The Governor in Council may by order grant to any board or agency mentioned in subsection (1) authority
>
> (a) in relation to the powers granted to such board or agency, under the laws of any province with respect to the marketing of any agricultural product locally within the province, and
>
> (b) in relation to the powers that may be granted to such board or agency under this Act with respect to the marketing of any agricultural product in interprovincial and export trade.
>
> to fix, impose and collect levies or charges from persons engaged in the production or marketing of the whole or any part of any agricultural product and for such purpose to classify such persons into groups and fix the levies or charges payable by the members of the different groups in different amounts, to use such levies or charges for the purposes of such board or agency, including the creation of reserves, and the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of any such agricultural product, and the equalization or adjustment among producers of any agricultural product of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as the board or agency may determine."

cf. SOR/75-223—New Brunswick Milk Marketing Order, and the powers given under it to the New Brunswick Dairy Products Commission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather that this also is a similar point with regard to SOR/75-223, the New Brunswick Milk Marketing Order under the same act, the Agricultural Products Marketing Act. Perhaps the two can be considered together.

Mr. Eglington: We are beginning now a whole series of documents that have been issued, made, or established, pursuant either directly or indirectly to the Agricultural Products Marketing Act, and the system of the Agricultural Products Marketing Act, I assume, is known to everybody. It is one of these things that have been forced by the

[*Interpretation*]

C.P. 1973-2729

Le 10 juin 1975

Le préambule ne cite pas l'article de la loi d'autorisation en vertu duquel le décret a été établi.

L'article pertinent de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles est l'article 2(1)

> 2.(1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser tout office ou organisme auquel la législation d'une province permet d'exercer des pouvoirs de réglementation sur le placement de tout produit agricole, localement, dans les limites de la province, à régler la vente de ce produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux que l'office ou organisme en question peut exercer quant au placement dudit produit agricole, localement, dans les limites de la province.

Les pouvoirs accordés au gouverneur en conseil par l'article 2(2) de la loi n'ont pas été utilisés afin de permettre à la *Saskatchewan Hog Marketing Commission* de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions ou droits.

> (2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, accorder à tout office ou organisme mentionné au paragraphe (1) la faculté,
>
> *a*) à l'égard des pouvoirs conférés audit office ou organisme, selon les lois de quelque province, en ce qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province, et,
>
> *b*) à l'égard des pouvoirs qui peuvent être conférés audit office ou organisme selon la présente loi, en ce qui concerne le placement de tout produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation,
>
> de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions ou droits, de la part de personnes adonnées à la production ou au placement de la totalité ou d'une partie de quelque produit agricole et, à cette fin, de classer ces personnes en groupes et de fixer les contributions ou droits payables par les membres des différents groupes en divers montants, d'employer ces contributions ou droits aux fins de cet office ou organisme, y compris la création de réserves, et le paiement de frais et pertes résultant de la vente ou de l'aliénation d'un tel produit agricole, et l'égalisation ou le rajustement, entre ceux qui ont produit un produit agricole, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'office ou organisme peut déterminer.

cf. DORS/75-223—Décret relatif à la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, et les pouvoirs accordés dans ce décret à la *New Brunswick Dairy Products Commission.*

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que le cas se rapproche de celui du DORS/75-223, le décret relatif à la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, qui relève de la même loi, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Les deux peuvent être examinés ensemble.

M. Eglington: Nous abordons toute une série de documents qui relèvent d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, et je suis sûr que tout le monde ici connaît le fonctionnement de cette loi. Il s'agit d'une mesure qui veut éviter l'écueil constitutionnel et qui impli-

[*Texte*]

constitutional niceties of the country, and it involves a delegation of the dominion's power to provincial marketing boards. Section 2(1) empowers the Governor in Council to grant to the provincial boards powers equivalent to the ones that they had to regulate intraprovincial trade in the commodity, powers that relate to interprovincial and export trade. Section 2(2) gives the Governor in Council power to give these provincial marketing boards power to make levies or impose levies on products engaged in interprovincial and export trade.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Just for clarification, Mr. Eglington, when it says:

• 1200

> ... may grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation ...

that means that they have in effect the power to draw up the regulation. Am I correct?

Mr. Eglington: They will have the same powers as regards interprovincial and export marketing or trade in the products as the board has in relation to intraprovincial trade under the provincial legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But who makes the regulations? It is the provincial board?

Mr. Eglington: It is in effect the provincial authorities.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the point I wanted to get clear in my mind.

Mr. Eglington: So there are two distinct powers: there is the power to regulate and there is the power to affix and impose and collect levies or charges from people involved in trade. In the case of the Saskatchewan Hog Order only the power to regulate has been conferred and not the power to fix, impose and collect levies or charges, whereas in most of the orders, for instance the Milk Orders of the various provinces and so on, the power is given both to regulate and to impose levies.

Mr. Robinson: Are you suggesting here that they are in error and they should have been given the extra power?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I am not suggesting it right at this minute. I am merely trying to set the stage for what comes later. Of course, there is a levy order made which on a fine point of argument could be justified as being regulatory and not really a levy but it would have been far more satisfactory if they had invoked both powers. At this stage I am merely saying that they do not have the power to impose and collect levies under Section 2(2) of the Dominion Act, whereas if you compare the New Brunswick Milk Marketing Order, which is SOR/75-223, there you will see the heading, "Levies"; Section 4, "The Commission is authorized", in this case you will also see the magic words:

> to make orders fixing levies or charges and imposing them upon and collecting them from

Now, the magic words are important because it means on the Privy Council Office's definition, any order made imposing a levy will be a statutory instrument, whereas very many of the levy orders are made pursuant to powers which simply say. "The Commission is authorized to fix, impose and collect". Of course, if the words "to make orders" or "by order" are deleted the result is not a statutory instrument.

[*Interprétation*]

que la délégation des pouvoirs du Dominion à des offices provinciaux de commercialisation. L'article 2(1) permet au gouverneur en conseil d'accorder aux offices provinciaux des pouvoirs équivalents à ceux qu'ils détiennent pour réglementer le commerce intra-provincial de certains produits pour le marché interprovincial et le commerce d'exportation. L'article 2(2) permet au gouverneur en conseil de donner à ces offices provinciaux de commercialisation le pouvoir d'imposer et de percevoir des contributions ou des droits à l'égard des produits qui font l'objet du commerce interprovincial et d'exportation.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque l'article mentionne:

> ... peut, par décret, autoriser tout office ou organisme auquel la législation d'une province permet d'exercer des pouvoirs de réglementation ...

Cela signifie que les offices et organismes ont le droit de promulguer le règlement, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ils ont à l'égard du commerce interprovincial et d'exportation les mêmes pouvoirs qu'ils détiennent pour le commerce intraprovincial en vertu des législations provinciales.

Le coprésident (M. McCleave): Mais qui promulgue les règlements? Les offices provinciaux?

M. Eglington: Les autorités provinciales.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà ce que je voulais savoir.

M. Eglington: Il y a donc deux pouvoirs distincts: le pouvoir de réglementer et le pouvoir d'imposer des droits aux commerçants. Dans le cas du Décret relatif aux porcs de la Saskatchewan, seul le pouvoir de réglementer est accordé et non pas le pouvoir de fixer, d'imposer, de percevoir des contributions ou des droits. Partout ailleurs, par exemple, dans les décrets sur le lait des diverses provinces, les deux pouvoirs sont accordés, celui de réglementer et celui d'imposer des droits.

M. Robinson: Vous dites que ce pouvoir aurait dû être accordé?

M. Eglington: Ce n'est pas ce que je dis pour l'instant. Il y a une suite. Il y a évidemment un autre décret qui accorde le pouvoir d'imposer des droits, et qui peut être justifié, à la limite, mais il aurait été préférable que les deux pouvoirs soient prévus au départ. Je dis que l'Office de la Saskatchewan n'a pas le pouvoir d'imposer et de percevoir des contributions ou des droits aux termes de l'article 2(2) de la Loi fédérale, alors que pour le Décret relatif à la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, DORS/75-223, sous «cotisations», article 4, «la Commission est autorisée», et ce sont une fois de plus les mots magiques:

> à rendre des ordonnances pour fixer et imposer des cotisations ou droits à percevoir des personnes visées ...

Les mots magiques sont importants parce que le Bureau du Conseil privé définit comme texte statutaire toute ordonnance rendue pour imposer une cotisation ou un droit. Or, beaucoup d'ordonnances relatives aux cotisations ou droits partent de pouvoirs qui sont accordés dans les termes suivants: «la Commission est autorisée à fixer, imposer et percevoir». Si les mots «rendre des ordonnances» ou «par ordonnance» sont supprimés, il ne peut s'agir d'un texte réglementaire.

[*Text*]

Mr. Robinson: We should be looking at it then.

Mr. Eglington: That is correct. If these things are not statutory instruments we are heating the . . .

Mr. Robinson: Yes. On the other hand, the Committee feels that it should be considered as a statutory instrument.

Mr. Eglington: But it also appears that the point that I am trying to draw out now, Mr. Robinson, is that it would appear to be the height of absurdity for levy orders under some agricultural product marketing schemes to be statutory instruments and others not when they are in fact identical exercises of power.

Mr. Robinson: Why should the department not go ahead, get their house in order with regard to all of these to make them either one or the other? Why should we have to go through this laboriously?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Because for years they got away with it and now the situation has arisen where there is a scrutiny committee.

Mr. Robinson: Why can we not make the observation, Mr. Chairman, that it is about time that the departments' drafting officers begin to draft what they are supposed to draft and be consistent in their drafting?

Mr. Eglington: I understand, Mr. Robinson, that the Privy Council Office has taken up the problem with all the various bodies involved in these agricultural marketing schemes but whether or not future milk orders and turkey orders and turtle orders or whatever they happen to be will say, "may by order fix, impose and collect", I do not know. The Privy Council Office can now tell us what their advice to these people has been. But the point simply is that it seems rather ridiculous that the result, including Parliamentary scrutiny, should depend on so quixotic a matter as inserting two words.

SOR/75-220

• 1205

Mr. Hnatyshyn: Wait until we get the Agricultural Stabilization Act before us. There is a provision there that says that the Governor in Council can enact regulations to stabilize any agricultural product, so I think there is going to be a heyday involved in considering all sorts of regulations under that act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We should be discussing extra meetings to deal with that alone.

Mr. Hnatyshyn: I think so. We would be here permanently.

An hon. Member: We could refer that to the Committee on Agriculture.

Mr. Hnatyshyn: It was referred there and received the treatment it deserved.

Mr. Robinson: I think, with respect, that is an unfair comment, that last one.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Il faut examiner la situation de près.

M Eglington: En effet. S'il ne s'agit pas de texte réglementaire . . .

M. Robinson: Mais le Comité, lui, estime qu'il s'agit d'un texte réglementaire.

M. Eglington: Mais le point que j'essaie de faire valoir, monsieur Robinson, est qu'il est absolument absurde d'avoir certaines ordonnances relatives aux cotisations, en vertu de programmes de commercialisation de produits agricoles, qui sont des textes réglementaires et d'autres qui ne le sont pas lorsqu'il s'agit de l'exercice du même pouvoir.

M. Robinson: Pourquoi le ministère ne veut-il pas mettre un peu d'ordre dans tout cela et adopter une méthode ou l'autre? Pourquoi devons-nous examiner chaque cas?

Le coprésident (M. McCleave): Il y a le fait que le ministère, pendant des années, a fait ce qu'il a voulu et que maintenant il y a un comité chargé d'examiner les textes réglementaires.

M. Robinson: Pourquoi le comité ne pourrait-il pas dire qu'il est temps que les rédacteurs fassent leur travail convenablement et utilisent les mêmes termes?

M. Eglington: Je crois savoir, monsieur Robinson, que le Bureau du Conseil privé a soumis le problème aux organismes concernés. Mais je ne puis dire si les ordonnances futures concernant le lait, les dindes, les tortues ou quoi que ce soit stipuleront ou non: «peut par ordonnance fixer, imposer et percevoirtr . . .» Le bureau du Conseil privé est en mesure de nous dire quelles suggestions il accepte. Il reste qu'il est presque ridicule que tout dépende, y compris l'examen par le Comité parlementaire, d'une question aussi insignifiante que l'insertion de deux mots.

SOR/75-220

M. Hnatyshyn: Attendez que nous soyons saisis de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Il s'y trouve une disposition qui prévoit que le gouverneur en conseil peut promulguer des règlements de stabilisation pour toute denrée agricole; il ne sera pas facile d'examiner tous les règlements qui auront été adoptés en vertu de cette loi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devrons prévoir des réunions supplémentaires.

M. Hnatyshyn: Nous devrons siéger d'une façon permanente.

Une voix: Nous pouvons toujours renvoyer la question au Comité de l'agriculture.

M. Hnatyshyn: La loi y a déjà reçu la considération qu'elle mérite.

M. Robinson: Je ne suis pas d'accord avec la dernière observation.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, if we may turn to SOR/75-220, Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations under the Agricultural Products Marketing Act, with commentary by counsel which is printed herewith.

SOR/75-220

SASKATCHEWAN HOG SERVICE CHARGE (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 10, 1975

The Levying of Service Charges

As has already been noted under SOR/73-551, no powers under section 2(2) of the Dominion Agricultural Products Marketing Act were conferred on the Saskatchewan Hog Marketing Commission to "fix, impose and collect levies or charges from persons engaged in the production of or marketing of the whole or any part of any agricultural product . . ."

What is sought to be done under the instant Regulations is not to impose a classical levy for equalization or reserve purposes but a service charge which is presumably designed to defray costs. It is true, of course, that such a service charge is fully within the contemplation of section 2(2) of the Dominion statute and it could be argued that since the powers enumerated in that subsection were withheld from the Saskatchewan Hog Marketing Commission it was not intended that the Commission should be able to impose and collect a service charge in respect of hogs in interprovincial and export trade.

However, if the Commission already enjoyed powers, or the possibility to be given the power, to impose service charges on intra-provincial trade in hogs, then the intention of the Governor in Council may well have been to withhold the power to impose levies for equalization purposes, a power which the Commission could not enjoy without extremely careful drafting under provincial law, and a power not contained within the Saskatchewan Act, but to allow the Commission to "exercise all or any of the powers like the powers exercisable by (it) in relation to the marketing of (hogs) locally within the provinces, including a power to impose service charges as part of a general regulatory scheme." Such a power is enjoyed by the Commission under section 23(d) of the Saskatchewan Natural Products Marketing Act:

> "(d) to issue licences and to fix and collect licence fees, charges for services rendered by the commission and penalties from any or all persons producing or marketing the regulated product . . ."

It can be argued, therefore, that if the present service charges are truly charges for services rendered, despite the exemptions in section 6 of the Regulations, then the Commission has power to impose and collect them by regulation in respect of hogs in export and interprovincial trade by force of section 2(1) of the Dominion Agricultural Products Marketing Act without need of recourse to section 2(2) which was not used in making the original Saskatchewan Hog Order, SOR/73-551. This view depends upon the present charges really being service charges (and a recital that they are service charges is not determinative) and supposes that to some extent at least Parliament stretched forth its legislative hand in a redundant fashion in enacting section 2(2) of the Agricultural Products Mar-

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons au DORS/75-220, le Règlement sur les frais de service pour les porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation). Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, à inclure dans le compte rendu.

DORS/75-220

RÈGLEMENT SUR LES FRAIS DE SERVICE POUR LES PORCS DE LA SASKATCHEWAN (MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET MARCHÉ D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 10 juin 1975

La perception de frais de service

Comme on l'a déjà dit à propos du DORS/73-551, aucun pouvoir n'est conféré au *Saskatchewan Hog Marketing Commission* par l'article 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles du Canada de «fixer, imposer, et percevoir des contributions ou droits de la part des personnes adonnées à la production ou au placement de la totalité ou d'une partie de quelque produit agricole . . .»

Ce qu'on essaie de faire en vertu du présent Règlement n'est pas d'imposer une contribution classique pour l'égalisation ou les réserves, mais des frais de service sans doute destinés à régler les coûts. Naturellement, il est vrai que de tels frais de service restent entièrement dans les limites de l'article 2(2) du statut du Dominion et l'on pourrait prétendre que si les pouvoirs enumérés dans le paragraphe n'ont pas été accordés au *Saskatchewan Hog Marketing Commission* c'est qu'il n'était pas prévu que l'Office puisse imposer et réclamer des frais de service pour les porcs vendus sur le marché interprovincial et sur le marché d'exportation.

Toutefois, si l'Office jouit déjà du pouvoir ou de la possibilité de recevoir le pouvoir d'imposer des frais de service au commerce des porcs à l'intérieur de la province, c'est donc que le gouverneur en conseil pourrait très bien avoir eu l'intention de ne pas accorder le pouvoir d'imposer des contributions pour fins d'égalisation, pouvoirs dont ne pourrait bénéficier l'Office sans une loi provinciale extrêmement bien rédigée; tel pouvoir n'est pas mentionné dans la Loi de la Saskatchewan et le gouverneur en conseil pourrait avoir eu l'intention de permettre à l'Office d'«exercer tous pouvoirs semblables à ceux (qu'il) peut exercer quant au placement (des porcs), localement, dans les limites de la province,» y compris celui d'imposer des frais de service dans le cadre d'une réglementation générale. L'Office jouit d'un tel pouvoir en vertu de l'article 23(d) du *Saskatchewan Natural Products Marketing Act:*

> "(d) to issue licences and to fix and collect licence fees, charges for services rendered by the commission and penalties from any or all persons producing or marketing the regulated product . . .»

On peut donc prétendre que si les frais de service susmentionnés sont véritablement le prix des services rendus, malgré les exemptions que contient l'article 6 du Règlement, l'Office a alors le pouvoir de les imposer et de les percevoir grâce à un Règlement portant sur le marché interprovincial et le marché d'exportation des porcs en vertu de l'article 2(1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada) sans devoir faire intervenir l'article 2(2) qui n'a pas servi à la rédaction de la première Ordonnance sur les porcs de la Saskatchewan, DORS/73-551. Cela dépend si les frais en question sont véritablement des frais de service (et un exposé affirmant qu'ils le sont n'en est pas une preuve) et cela suppose que, du moins dans une certaine mesure, le Parlement a fait une

[*Text*]

keting Act, which could have been confined to equalization purposes and to cases where provincial law gave no power to impose charges at all. Yet, Parliament does not speak in vain and on balance it would have been preferrable if the Saskatchewan Hog Order had been drawn in terms such as those used in the New Brunswick Milk Marketing Order, SOR/75-223, with section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act being invoked alongside section 2(1) of the same Act.

Mr. Eglington: This is the point that Mr. Robinson raised a few moments ago. A service charge has now been imposed pursuant to the Saskatchewan Hog Order, which did not empower the Hog Marketing Board to fix, impose and collect levies. I have set out there an argument that I think probably justifies the legality of what has been done, that the service charge may very well be included as part of the scheme of regulation rather than levies in the traditional, classic sense. But it still seems totally unsatisfactory to be busy running ahead levying service charges without Section 2(2) of the Dominion Act being invoked because, if not for anything else, it makes it appear that Parliament has stretched forth its legislative hand in a rather redundant form in Section 2(2) of the act.

Mr. Robinson: Do I understand from this dissertation on your part that what you are really saying is that the words say the power is there but, in actual fact, the power is not there?

Mr. Eglington: No, what I am saying, Mr. Robinson, is that I think the power to collect this service charge is contained within Section 2(1) of the act as well as within Section 2(2) of the act. If I am wrong in that, because section 2(2) has never been invoked, this present service charge order is ultra vires. But I was trying to come up with an argument that would justify the legality of imposing a service charge or, rather, anticipating the argument that would be run. If I were to write off to either Agriculture or Privy Council Office and say that this service charge is ultra vires because Section 2(2) of the Dominion Act has not been exercised to give power to the Saskatchewan Hog Board to impose levies, this may be the answer they would give. But it would still appear to me to be rather unsatisfactory to proceed in this fashion when Section 2(2) could so easily have been invoked.

Mr. Robinson: Then I would assume that your conclusion is as it is at the bottom of this page of counsel's comments, to the effect that we should recommend that they change the legislation accordingly in order actually to confer the power.

Mr. Eglington: That they should amend the Saskatchewan Hog Order, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What you are suggesting to us actually is that the New Brunswick Milk Marketing Order is a model type of order that could usefully be followed in dealing with these other agricultural products.

[*Interpretation*]

utilisation tautologique de son pouvoir législatif en adoptant l'article 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles qui aurait très bien pu se limiter à des fins d'égalisation et aux cas où la loi provinciale ne prévoyait pas le pouvoir d'imposer des frais. Pourtant, le Parlement ne parle jamais en vain, et en fin de compte, il aurait été préférable que l'Ordonnance sur les porcs de la Saskatchewan ait été rédigée dans des termes semblables à ceux utilisés dans l'Ordonnance sur la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, DORS/75-223, l'article 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles étant invoqué au même titre que l'article 2(1) de cette même loi.

M. Eglington: C'est la question à laquelle faisait allusion M. Robinson tout à l'heure. Il y a maintenant ces frais de service qui sont exigés aux termes du Décret sur les porcs de la Saskatchewan qui en soi ne permet pas à l'Office de commercialisation des porcs de fixer, d'imposer ou de percevoir des droits. Dans mon commentaire, j'essaie de justifier la procédure qui a été suivie; je dis que les frais de service peuvent toujours être considérés comme faisant partie d'un système plutôt que comme des droits de la façon dont on l'entend habituellement. J'estime cependant que la procédure n'est pas satisfaisante en ce qu'elle permet d'exiger des frais de service sans que l'article 2(2) de la loi fédérale soit invoqué; elle fait paraître le Parlement trop anxieux dans son travail et les dispositions de l'article 2(2) de la loi, redondantes.

M. Robinson: Essayez-vous de nous dire que le pouvoir est seulement apparent et non pas réel?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson. Je dis que le pouvoir de percevoir des frais de service est prévu aux articles 2(1) et 2(2) de la loi. Puisque l'article 2(2) n'est pas invoqué dans le cas présent, ce règlement sur les frais de service peut être *ultra vires*, mais j'essaie un peu de prendre le contre-pied et de justifier cette mesure. En somme,, j'essaie de prévoir les arguments du ministère de l'Agriculture ou du Conseil privé si je leur écrivais et que leur disais que ces frais de service sont *ultra vires* parce que l'article 2(2) de la Loi fédérale n'est pas invoqué pour habiliter l'Office de commercialisation des porcs de la Saskatchewan. Il reste que la procédure n'est pas satisfaisante quant l'article 2(2) de la loi aurait pu facilement être invoqué.

M. Robinson: Si je comprends bien la recommandation à la fin de votre commentaire, vous proposez que la loi soit modifiée de façon à accorder ce pouvoir.

M. Eglington: Je propose de modifier le décret relatif aux porcs de la Saskatchewan.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous dites que l'ordonnance sur la commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick doit être considérée comme un modèle du genre.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is, I think, the need.

Mr. Hnatyshyn: We are going to ask for comments, I take it, from the appropriate . . .

Mr. Eglington: I would write off and ask why it was not done that way.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you.

Mr. Brewin: I understood you to say that you did not need Section 2(2) in order to levy the service charges because they might well be included under Section 2(1), which is a very broad, general power to make regulations.

• 1210

Mr. Eglington: If this were to come before me fresh, I would be much happier to see the power of Section 2(2) there so that there would be no question of the thing being intra vires. But in this page, I was trying to anticipate the sort of argument that could be run by the law officers who might say, "You do not need Section 2(2), Section 2(1) is good enough." The answer to that simply is, if only from an abundance of caution Section 2(2) should have been invoked as well. They have invoked it elsewhere, so why not under the Saskatchewan Hog Order?

Mr. Brewin: The Arguments you have attributed to some of these things seem to me to be reasonably cogent arguments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will find out what kind of response we get from the statutory instruments officer within the department.

Now, please, to SOR/75-219, Saskatchewan Hog Licensing (Interprovincial and Export) Regulations, and again with commentary, which is printed herewith.

SOR/75-219

SASKATCHEWAN HOG LICENSING (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 10, 1975

Section 6

This section of the Regulations requires that a prospective licensee be "properly honded" and that he give to the Commission "adequate proof of financial responsibility". Both requirements are discretionary and confer a potentially arbitrary power on the Commission, for whatever meaning is attributed to "properly" it clearly denotes the satisfaction of the Commission.

In order to determine whether there is any statutory warrant for these discretionary criteria it is necessary to look to the Saskatchewan Natural Products Marketing Act 1972 (as Amended), section 23 (C-B) of which provides:

"23 The Lieutenant Governor in Council may vest in a commission any or all of the following powers . . .

[*Interprétation*]

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà ce qu'il faut.

M. Hnatyshyn: Nous allons demander des explications aux autorités . . .

M. Eglington: Je vais leur demander pourquoi on n'a pas procédé de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

M. Brewin: Je pensais que vous aviez dit que l'article 2(2) n'était pas nécessaire pour imposer des frais de service puisque l'article 2(1) était général et permettait la promulgation de règlements.

M. Eglington: Si on devait me soumettre cette question à nouveau, je préférerais que les dispositions de l'article 2(2) soient incluses de façon à ce que la question d'*intra vires* ne se pose même pas. Je sais bien que les légistes pourraient dire que l'article 2(2) est superflu, l'article 2(1) contenant déjà ces dispositions. Or je prétends que l'article 2(2) fournirait une garantie supplémentaire.

M. Brewin: Vos raisons m'apparaissent parfaitement valables.

Le coprésident (M. McCleave): Nous attendrons la réaction des spécialistes des textes réglementaires du ministère.

Nous passons maintenant au DORS/75-219, Règlement sur la délivrance de permis pour la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation), les commentaires étant imprimés dans le compte rendu.

DORS/75-219

RÈGLEMENT SUR LA DÉLIVRANCE DE PERMIS POUR LA COMMERCIALISATION DES PORCS DE LA SASKATCHEWAN (MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET MARCHÉ D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 10 juin 1975

Article 6

Cet article du Règlement exige que tout titulaire de permis en puissance soit «suffisamment cautionné» et qu'il apporte à l'Office «une bonne preuve de sa solvabilité». Ces deux conditions sont discrétionnaires et confèrent à l'Office un pouvoir qui peut être arbitraire parce que quelle que soit la signification attribuée au mot «suffisamment», on sous-entend nettement la satisfaction de l'Office.

Pour déterminer s'il existe une justification statutaire de ces conditions discrétionnaires, il faut voir *the Saskatchewan Natural Products Marketing Act 1972* (modifiée), dont l'article 23 (C-B) stipule que:

«23 The Lieutenant Governor in Council may vest in a commission any or all of the following powers . . .

[*Text*]

(C-B) to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licences from the commission and provide such guarantees of financial reponsibility as may be deemed necessary."

It is to be assumed, one supposes, that the guarantees of financial responsibility are those deemed necessary by the Saskatchewan Hog Marketing Commission, and not by the Lieutenant Governor in Counci. The Act thus leaves the determination to the Commission's discretion, and the present Regulations in one sense do likewise. However, they go beyond *guarnatees* of financial responsibility, which would encompass a "proper" bond, and purport to extend to "adequate proof" of financial responsibility which is not the same thing at all, especially when the proof required lies entirely in the discretion of the Commission, as "guarantees of financial responsibility". Even if the word "guarantees" is not to be given a purely technical meaning it must be given a specific meaning for if the Legislature had wanted to legislate with respect to "proof of financial responsibility" it could easily have done so, whereupon the Regulations could properly have been drawn in terms of commercial rectitude and financial probity. "Guarantees" speaks, not to rectitude, probity and reputation, but to undertakings and contracts by others that the several businesses of the licensees are and will remain able to meet their debts as they fall due while carrying on the businesses in respect of which the licences are granted. The word "necessary" in section 15(d) also connotes a particular arrangement, such as bonding, rather than a general proof of financial standing or weel being.

Thus, even if the Committee feels constrained by force of the terms of section 23(C-B) of the Saskatchewan legislation to countenance some discretion in the Commission in granting licences, nevertheless it may object to the terms of the present section 6 of the Regulations as going beyond the requirement of "guarantees of financial responsibility". Further, the Committee might consider whether "properly bonded" is a phrase which adds anything to or limits or qualifies the words of the statute, if indeed, that phrase is meant to convey any meaning at all other than "bonded to the satisfaction of the Commission".

Mr. Eglington: This is an instance of a regulation made by the Saskatchewan Hog Marketing Commission pursuant to the powers given to it under Section 2(1) of the Agricultural Products Marketing Act. To ascertain whether it has the power to enact these various sections, one has to look at the Saskatchewan legislation that gave initial powers to the Hog Marketing Commission. Section 6 was what struck me in this one. It says that:

No purchaser, processer, assembly yard operator or trucker shall hold a licence unless he is properly bonded and gives to the Commission adequate proof of financial responsibility.

The only enabling power I could find for such a section was Section 2(3)(c) in the Saskatchewan natural Products Marketing Act, as amended, which gives the Lieutenant Governor in Council power to enable the Commission to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licences from the Commission and to provide such guarantees of financial responsibility as may be deemed necessary.

[*Interpretation*]

(C-B) to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licences from the commission and provide such guarantees of financial responsibility as may he deemed necessary.»

Il faudrait donc présumer que les garanties de solvabilité sont celles jugées nécessaires par le *Saskatchewan Hog Marketing Commission*, et non par le lieutenant-gouverneur en conseil. La loi laisse donc l'établissement de ces garanties à la discrétion de l'Office et, dans un sens, le présent Règlement fait de même. Toutefois, il va au-delà des *garanties* de solvabilité, qui comprendraient un cautionnement «suffisant», et il prétend s'étendre à «une bonne preuve» de solvabilité, ce qui n'est pas du tout la même chose, surtout lorsque la preuve exigée dépend uniquement de l'Office à titre de «garanties de solvabilité». Même si l'on ne doit pas accorder une signification purement technique au terme «garanties», il faut au moins lui donner une signification précise, car si l'assemblée législative avait voulu légiférer quant à la «preuve de solvabilité» elle aurait facilement pu le faire. On aurait alors fait porter le règlement sur la rectitude commerciale et la probité financière. «Garanties» fait songer non à la rectitude, la probité et la réputation, mais aux engagements et aux contrats par d'autres, prouvant que toutes les entreprises des titulaires de permis, peuvent et pourront toujours, régler leurs dettes, au moment de leur échéance, tout en continuant de s'occuper des affaires pour lesquelles les permis ont été délivrés. Le mot ‹ ıécessaire» dans l'article 15(d) a aussi la connotation d'une entente particulière, comme un cautionnement, plutôt que d'une preuve générale d'une bonne situation financière.

Donc, même si le comité se sent obligé, étant donné les termes employés dans l'article 23 (C-B) de la loi de la Saskatchewan, d'approuver le pouvoir discrétionnaire dévolu à l'Office pour l'octroi des permis, il peut tout de même s'opposer aux expressions contenues dans l'article 6 actuel du Règlement, car elles vont plus loin que l'obligation de présenter des «garanties de solvabilité». En outre, le comité pourrait se demander si l'expression «suffisamment cautionné» en dit plus, ou moins, que les termes de la loi ou encore les précise, si vraiment cette expression doit prendre un sens autre que «cautionner à la satisfaction de l'Office».

M. Eglington: Il s'agit d'un règlement adopté par la Commission de commercialisation des porcs de la Saskatchewan aux termes des dispositions de l'article 2(1) de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. Pour vérifier si la Commission avait bien le droit de promulguer des règlements, il faut se référer à la Loi de la Saskatchewan qui a attribué des pouvoirs à la Commission de commercialisation des porcs. L'article 6 de la loi stipule ce qui suit:

Cet article du règlement exige que tout titulaire de permis en puissance soit suffisamment cautionné et qu'il apporte à l'Office une bonne preuve de sa solvabilité.

Le seul pouvoir habilitant que j'aie réussi à trouver figure à l'article 2(3)c) de la *Saskatchewan Natural Products Marketing Act*, tel que modifié, qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à permettre à l'Office d'exiger que toute personne s'adonnant à la commercialisation des produits réglementés obtienne un permis de l'Office et fournisse des preuves de solvabilité.

[*Texte*]

The bond, I imagine, comes within the phrase "guarantees of financial responsibility," but I was very dubious as to whether adequate proof of financial responsibility could be subsumed under the words "guarantees of financial responsibility" unless the word "guarantees" is to be given a meaning that has no connection whatever with its legal meaning. I would imagine that when the Legislative Assembly of Saskatchewan speaks and uses the word "guarantees," it is to have its ordinary legal meaning, or some meaning that approximates the legal one.

Mr. Robinson: What you are really saying is that the phrase, "adequate proof of financial responsibility" includes the coquestion of being bonded.

Mr. Eglington: Yes, but I do not think it extends to "adequate proof of financial responsibility." Apart from anything else, it is utterly discretionary, there is no real standard involved of adequate proof of financial responsibility.

Mr. Robinson: Obviously, if you are bonded you have proof of financial responsibility. I do not understand why they use the word "properly" in front of the word "bonded" either. It makes no sense.

Mr. Eglington: No, I agree with you, I do not think it makes sense.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be in the sense that you get your next-door neighbour in to put his name to a bond when he may be a ne'er-do-well. It might be, perhaps, "adequately bonded" instead of, "properly bonded." Is that not what they are aiming at? That it is a bond that will stand up, not one that is not worth the paper it is written on?

Mr. Robinson: But would you not take judicial notice of the fact that if you use the term "bonded" it means being properly bonded or adequately bonded?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know.

Mr. Eglington: These are the sorts of things that perhaps we could inquire about. I could not say that the words "proof of financial responsibility," came under the words, "guarantees of financial responsibility," because proof and guarantees are entirely different things.

Mr. Robinson: Maybe we can get an explanation that will clarify it for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are we not getting into a dicey area, when we are dealing with dominion-provincial relations and with a federal authority trying to achieve the purposes of a federal act by suing provincial agencies to carry out its purposes.

• 1215

Mr. Eglington: Well, we may well, Mr. Chairman, but the Hog Commission is exercising the power that has been given to it by the Parliament of Canada, and presumably, it has to do it properly. We can at least inquire and find out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Since they are federal moneys, in that sense we have a responsibility to see that it is properly done. All right then. So, the point is well taken and an explanation will be sought.

[*Interprétation*]

La caution fait donc partie de la preuve de solvabilité et je me demande si la responsabilité financière est bien incluse dans l'expression «bonne preuve de solvabilité» à moins que le mot «preuve» n'ait ici un sens autre que son sens strictement juridique. Je suppose que lorsque l'Assemblée législative de la Saskatchewan utilise le mot «preuve» c'est dans un sens juridique normal.

M. Robinson: Vous voulez dire que l'expression «bonne preuve de solvabilité» comprend la notion de caution.

M. Eglington: Oui, mais cela ne constitue pas une bonne preuve de solvabilité, laquelle est une notion tout à fait arbitraire.

M. Robinson: Quand on dépose une caution, cela veut dire qu'on est solvable. Je ne vois pas non plus pourquoi on a utilisé le mot «suffisamment» avant le mot «cautionné».

M. Eglington: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pour éviter que la caution soit avalisée par un va-nu-pied; il serait donc préférable de dire «convenablement cautionné» plutôt que «suffisamment cautionné». Il s'agit en effet d'avoir une caution solide et non pas un simple bout de papier.

M. Robinson: Est-ce que le mot caution ne signifie pas justement une caution valable?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas.

M. Eglington: Nous pourrions nous renseigner. Je ne sais pas si «preuve de solvabilité» et «garantie de solvabilité» sont identiques, les mots «preuve» et «garantie» étant tout à fait distincts.

M. Robinson: Nous allons peut-être obtenir des explications à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que nous n'abordons pas là un domaine délicat des relations fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral cherchant à mettre en œuvre ses objectifs à l'aide d'instances provinciales?

M. Eglington: C'est bien possible, monsieur le président, mais cette commission applique le pouvoir qui lui a été conféré par le Parlement du Canada, et sans doute en usera-t-elle convenablement. Nous pourrons faire enquête à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Puisqu'il s'agit de crédits fédéraux, nous avons la responsabilité de vérifier que tout s'est passé selon les règles. C'est entendu, nous allons demander une explication.

[*Text*]

Now, we continue to find ourselves out on the Saskatchewan hog farms, and SOR/75-222 deals with Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations under the Agricultural Products Marketing Act. A commentary on the powers of inspection is printed herewith.

DORS/75-222

SASKATCHEWAN HOG INFORMATION (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 10, 1975

Section 5, Power of Inspection

Once again powers of inspection have been granted without any requirement being imposed that the "inspector" shall shew his authority and establish his identity. Nor is any attempt made to define "reasonable time" in section 5(1).

By section 5(2)(b) a person in possession or control of any place or premises used for marketing of hogs must not only permit inspection but also "furnish . . . such information (to the inspector) in respect of the marketing of hogs as he may reasonably require". This provision would enable the inspector to arrogate to himself far more power than is enjoyed by a peace officer and to destroy the inspected person's basic right not to incrimminate himself. Further, it amounts to a subversion of the search warrant procedure normally required for seizing information in premises. It must be remembered that the inspector has already gained entry, without need of a search warrant, under sections 5(1) and 5(2).

Section 5(2)(b) should be redrawn in far more limited terms. As it stands now, a person who, in maintenance of the basic liberty of the subject, defied an order to furnish information would be liable under section 4(1) of the Agricultural Products Marketing Act to a fine not exceeding $500, to imprisonment for a term of up to three months or to both.

Mr. Eglington: We have had several of these before us already, Mr. Chairman, on earlier occasions. The Committee took exception to the exceedingly broad paths of inspection and entry that were given, and these matters are receiving the attention of the Department of Agriculture. I merely put up again this latest example of people who can enter without showing identity or authority and the difficulties it involved in not specifying the times at which they may enter and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You think this is being dealt with satisfactorily; the department is aware enough of our concern about it that they are at least looking at it?

Mr. Eglington: As also the problem of self incrimination and being required to give all such information to the inspector as he may reasonably require.

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant à DORS/75-222, Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation), règlement adopté en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. A reproduire ci-après le commentaire sur les pouvoirs d'inspection.

DORS/75-222

EÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA COMMERCIALISATION DES PORCS DE LA SASKATCHEWAN (MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET MARCHÉ D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 10 juin 1975

Article 5, pouvoir d'inspection

De nouveau, on a conféré des pouvoirs d'inspections sans obliger «l'inspecteur» à faire état de son autorisation et établir son identité. On n'a pas non plus tenté de définir ce que représentait «à toute heure raisonnable» au paragraphe 5(1).

En vertu de l'alinéa 5(2)(b), une personne en possession ou régissant des lieux ou locaux servant à la commercialisation des porcs doit non seulement permettre l'inspection, mais aussi «donner . . . (à l'inspecteur) les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci d'exiger.» Cette disposition permettrait à l'inspecteur de s'arroger un pouvoir beaucoup plus étendu que celui dont jouit l'agent de la paix, et d'anéantir le droit fondamental de la personne qui fait l'objet de l'inspection de ne pas s'incriminer. En outre, cette disposition renverse la procédure du mandat de perquisition normalement exigée pour saisir des renseignements sur les lieux. Il faut se rappeler que l'inspecteur a déjà le droit d'entrer sur les lieux sans mandat de perquisition, en vertu des paragraphes 5(1) et 5(2).

Il faudrait rédiger à nouveau l'alinéa 5(2)(b) en lui imposant des limites beaucoup plus strictes. D'après ledit alinéa dans sa forme actuelle, la personne qui, se fondant sur la liberté fondamentale de l'individu, a défié un ordre de donner des renseignements est passible, en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, d'une amende n'excédant pas $500, d'un emprisonnement d'un maximum de trois mois ou des deux peines.

M. Eglington: Nous avons déjà étudié plusieurs situations analogues, monsieur le président. Le Comité a désapprouvé le pouvoir excessif d'inspection qui a été accordé et cette question fait l'objet d'une étude de la part du ministère de l'Agriculture. Je signale ce cas simplement pour vous donner un nouvel exemple d'une situation où l'inspecteur n'est pas obligé de faire état de son autorisation et d'établir son identité et également souligner les difficultés qui peuvent survenir si les heures d'inspection ne sont pas précisées, etc.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous satisfait de la réaction du ministère; attache-t-il suffisamment d'importance à notre opinion pour examiner la question?

M. Eglington: Un autre principe ici en jeu est le droit fondamental de la personne faisant l'objet de l'inspection de ne pas s'incriminer tout en donnant à l'inspecteur les renseignements qu'il est raisonnable pour lui d'exiger.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this satisfy the . . .

Mr. Robinson: I would suggest that we add to this the following "in accordance with Section 4(*a*)".

Mr. Eglington: I am sorry, you have lost me, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, you make the comment that the authority is not there by the proper section. So it would seem to me that you should add the words: "in accordance with Section 4(a)".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Wait now. We are dealing with SOR/75-222.

Mr. Robinson: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, you mean the authority of the inspector?

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh. I am sorry. What again was your point, Mr. Robinson? I guess we all struck out on that one.

Mr. Robinson: Apparently you have indicated that the authority is not quoted. That is a different section.

Mr. Eglington: I do not think so. The point I was trying to make was that there is no obligation on the inspector to establish, when he goes to inspect premises, that he is an inspector or that he is Mr. X, an inspector under the Hog Marketing Commission. As it stands now, he may simply enter. If you oppose his entry and he happens to be an inspector, then you have committed an offence. I think we are talking at cross purposes. I do not quite . . .

Mr. Robinson: I do not know. When I look at Section 5(b) it states

> . . . furnish any member or authorized representative of the Commission with such information in respect to the marketing of hogs as he may reasonably require . . .

Should you not state in there: "in accordance with Section 4(a)" of the same act? It reads:

> every person engaged in the marketing of hogs shall (a) keep complete and accurate books and records of all matters relating to such marketing.

Mr. Eglington: Oh, I see.

Mr. Robinson: In other words, should it not relate back to Section 4(a)?

Mr. Eglington: That would certainly be one way of limiting the power and would perhaps be a sensible way of limiting it. But the department should perhaps be given the opportunity to say that there are other things which they ought to be able to find out about. I agree with you; I think it should be limited to that sort of matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There are the words: "as he may reasonably require". So I presume, if this landed in some court, the judge would have to put some limitation on what the inspector could come along and demand.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce satisfaisant?

M. Robinson: Je propose que nous ajoutions: «en vertu de l'article 4(a)».

M. Eglington: Je ne vous suis pas, monsieur Robinson.

M. Robinson: Vous dites que l'on n'a pas invoqué l'article nécessaire pour conférer l'autorité, et c'est pour cette raison que je propose d'ajouter: «en vertu de l'article 4(a)».

Le coprésident (M. McCleave): Nous parlons du DORS/75-222.

M. Robinson: Oui, c'est ça.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez parler de l'autorité de l'inspecteur?

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, je ne vous ai pas bien compris, monsieur Robinson. Voulez-vous nous expliquer encore une fois?

M. Robinson: Vous dites que l'on ne cite pas l'autorité nécessaire, laquelle se trouve dans un autre article.

M. Eglington: Je ne crois pas. Je voulais simplement signaler que lorsque l'inspecteur se rend sur les lieux pour faire une inspection, il n'a pas l'obligation d'établir son identité. Actuellement, il a le droit d'entrer sur les lieux. Si une personne s'oppose, alors que c'est vraiment l'inspecteur, cette personne est coupable d'une infraction. Je crois qu'il y a un malentendu. Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire.

M. Robinson: L'article 5(b) dit:

> . . . donner à l'inspecteur les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci d'exiger . . .

Ne vaudrait-il pas mieux préciser: «en vertu de l'article 4(a)»? L'article 4(a) de la même loi se lit comme suit:

> toute personne qui fait la commercialisation de porcs doit (a) tenir des registres complets et exacts sur toutes activités se rapportant à cette commercialisation.

M. Eglington: Je comprends.

M. Robinson: Autrement dit, ne voudrait-il pas mieux citer l'autorité de l'article 4(a)?

M. Eglington: Ce serait une façon de limiter le pouvoir et sans doute d'une manière raisonnable. Mais le ministère devrait pouvoir préciser le genre de renseignements qu'il doit être en mesure d'obtenir. Mais je suis d'accord avec vous sur le principe de limiter le pouvoir.

Le coprésident (M. McCleave): Mais puisqu'on dit: «qu'il est raisonnable pour celui-ci d'exiger», je suppose que si la question était soumise aux tribunaux, le juge devrait poser des limites à ce que pourrait demander un inspecteur.

[*Text*]

Mr. Robinson: I would think it certainly should be within what he is required to do under the Act, and that is Section 4(a). Surely he should not be able to go beyond that.

• 1220

Mr. Brewin: I understand the matter of phrase "as you may reasonably require" is extremely broad whereas there are provisions as to search warrant procedures and so on. When you are entering premises you have to, I think, swear out an information or something to justify your making an entry. Why should we be so careful to protect alleged criminals against search warrants when we are not as careful to protect the orderly marketer of hogs from inspectors coming in and running roughshod over them? It seems to me there are protections we have evolved in the general law; I do not know why they should be foregone in the case of these particular types of inspection.

Mr. Eglington: I thoroughly agree.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Well, the three of you do agree on that, I gather. Senators, is it agreeable that we track this matter down a little bit more to ask that we treat the farmer no worse than an ordinary criminal?

If we may turn to SOR/75-221, the Saskatchewan Hog Farm Registration (Interprovincial and Export) Regulations. There is no commentary here nor in the following one, SOR/75-218, the Saskatchewan Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations, all under the Agricultural Products Marketing Act. Without commentary.

Now, SI/75-52, under the same Act, the Quebec Milk Marketing Levies—by-law amendments, and commentary printed herewith.

SI/75-52

QUEBEC MILK MARKETING LEVIES (FPLI) BY-LAW, amendment

Agricultural Product Marketing Act

June 9, 1975

Explanatory Note—SI/74-130, SI/75-52

1. The Quebec Milk Order appears as SOR/70-518 and confers power under section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act (Dominion) upon The Fédération des producteurs de lait industriel du Québec, amongst other Boards, to fix, impose and collect levies.

2. The present amendment increases the rates of the levies.

3. The present amendment, if a statutory instrument at all, should also be accounted a regulation, since a penalty for breach is provided by section 4(1) of the Agricultural Products Marketing Act. One assumes that it is not regarded as a regulation or even as a statutory instrument by the Privy Council Office since section 4 of the Quebec Milk Order reads merely:

[*Interpretation*]

M. Robinson: Mais celui-ci ne pourrait pas dépasser ce que lui demande la loi, c'est-à-dire à l'article 4(a).

M. Brewin: Il est vrai que la phrase «qu'il est raisonnable ... d'exiger» est très générale alors qu'existent des dispositions précises pour la procédure du mandat de perquisition, etc. Lorsqu'on entre dans un lieu, on doit fournir des renseignements sous serment pour se justifier. Pourquoi devrions-nous si bien protéger contre les mandats de perquisition ceux qui sont accusés de délits alors que nous ne protégeons pas les vendeurs de porcs contre les inspecteurs qui entrent chez eux cavalièrement? Il me semble que la loi générale prévoit certaines protections, je ne vois pas pourquoi il faudrait les abandonner pour ce type particulier d'inspection.

M. Eglington: Je suis tout à fait d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je suppose donc que vous êtes tous les trois d'accord. Sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous allions un peu plus loin et que nous demandions que l'agriculteur ne soit pas traité plus mal qu'un criminel ordinaire?

Si vous permettez, nous passerons maintenant au DORS/75-221, Règlement sur l'enregistrement des femmes de la Saskatchewan s'adonnant à l'élevage des porcs (marché interprovincial et d'exportation). Il n'y a pas de commentaire sur celui-là, ni pour le suivant, le DORS/75-218, Règlement sur la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation). Tous deux dépendent de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Donc, pas de commentaire.

Passons maintenant au TR/75-52, relevant de la même loi, Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec—Modification; les commentaires sont reproduits ci-après.

TR/75-52

RÈGLEMENT SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DU QUÉBEC (FPLI)—Modification

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 9 juin 1975

Note explicative—TR/74-130, TR/75-52

1. Le Décret relatif au lait du Québec, DORS/70-518, confère, en vertu du paragraphe 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada) à la Fédération des producteurs de lait industriel du Québec, entre autres Offices, le pouvoir de fixer, imposer et percevoir des cotisations.

2. La présente modification augmente le taux des cotisations.

3. La présente modification, si elle constitue un texte réglementaire, devrait aussi être considérée comme un règlement, étant donné que le paragraphe 4(1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles prévoit une peine pour infraction audit règlement. Il semble que le Bureau du Conseil privé ne considère pas cette modification comme un règlement ni même comme un texte réglementaire, car l'article 4 du Décret relatif au lait du Québec se lit comme suit:

[*Texte*]

"The Board is authorized... to fix, impose and collect levies..."

and not:

"The Board is authorized... by by-law to fix, impose and collect levies..."

Mr. Eglington: This is simply another illustration of definition of point. The Quebec Milk Order reads:

The Board is authorized to fix, impose and collect levies.

It does not read, "The Board is authorized 'by by-law' to fix, impose and collect levies." On the Privy Council Office's interpretation, therefore, the document is not even a statutory instrument and should not be here before us. If their interpretation is not entirely correct and it were a statutory instrument, it would also be a regulation because a penalty is provided under the Agricultural Products Marketing Act for infringing the by-law.

Mr. Robinson: Do we take the position that it should be a statutory instrument even if it is improperly drafted?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I think it is something that perhaps the Committee should consider when it is considering my memorandum and obviously that will be next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You make a point in it that if penalties are to be applied, and that is that the public can suffer some procedure or undergo some process, that surely that should be something that goes before a committee such as ours to examine. Should that not be one of the criteria as to whether something is to be regarded as a statutory instrument or not? It would make people pretty uncomfortable to think boards and the like could be set up almost like the old star chamber and proceed holus-bolus on citizens before Parliament itself got a chance to look at it.

Mr. Eglington: I am sure this is what the MacGuigan committee had in mind when they drew up their recommended definition of "a regulation." As the Act now stands, before the penalty, fine or imprisonment will make something a regulation, it has already got to be a statutory instrument. In other words, the mere fact that there is a penalty for breaking the particular content and document will not of itself make it a statutory instrument. It will make it a regulation if it is already a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SI/74-130 is also the Quebec Marketing Levies and it is without commentary.

SI/72-98, under the same Act, the Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order Amendment. The comment is very short. It is printed herewith.

SI/72-98

PRINCE EDWARD ISLAND MILK MARKETING LEVIES ORDER, amendment

[*Interprétation*]

«L'Office est autorisé... à fixer, imposer et percevoir des contributions...»

et non:

«L'Office est autorisé... par règlement, à fixer, imposer et percevoir des contributions...»

M. Eglington: C'est encore un problème de définition. Le texte du décret relatif au lait du Québec se lit comme suit:

L'Office est autorisé à fixer, imposer et percevoir des contributions...

et non pas ainsi: «L'Office est autorisé «par règlement» à fixer, imposer et percevoir des contributions». D'après l'interprétation du bureau du Conseil privé, le document n'est pas un texte réglementaire et nous ne devrions donc pas en être saisis. Si cette interprétation n'est pas entièrement correcte et s'il s'agit d'un texte réglementaire, ce serait aussi un règlement car la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles prévoit une pénalité en cas d'infraction au règlement.

M. Robinson: Est-ce que nous allons prendre la position qu'il devrait s'agir d'un texte réglementaire même s'il est mal rédigé?

M. Eglington: Monsieur Robinson, peut-être que le Comité devrait se pencher sur la question lorsqu'il étudiera mon mémoire, c'est-à-dire la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): Vous semblez dire que s'il y a des pénalités, c'est-à-dire que si le public peut souffrir les conséquences de procédures, cela devrait être examiné par un comité comme le nôtre. Est-ce que cela ne devrait pas être un des critères pour déterminer si un texte est un texte réglementaire ou non? Je n'aimerais vraiment pas que des offices et d'autres organismes analogues puissent prendre des mesures vis-à-vis des citoyens quand ils l'entendent, avant même que le Parlement ait pu se pencher sur la situation.

M. Eglington: Je suis sûr que c'est ce qu'avaient à l'esprit les membres du comité de M. MacGuigan lorsqu'ils ont recommandé leur propre définition de ce qu'est «un règlement». D'après la loi actuelle, avant qu'un texte devienne règlement à cause d'une pénalité, d'une amende ou d'un emprisonnement, il faut d'abord que ce soit un texte réglementaire. En d'autres termes, le simple fait qu'une pénalité soit imposée suite à une infraction à quelque document, n'en fait pas un texte réglementaire. Cela en fait un règlement si c'est déjà un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Et le TR/74-130 porte également sur les cotisations à payer pour la commercialisation au Québec et il ne s'accompagne pas non plus de commentaires.

Le TR/72-98, relatif à la même loi, porte sur le Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification. Les commentaires sont très brefs. Ils sont imprimés ci-après.

TR/72-98

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD—MODIFICATION

[*Text*]

Agricultural Products Marketing Act

June 13, 1975

Section 4 of the Prince Edward Island Milk Order, SOR/71-627, reads in part:

> "The Board is authorized—to fix, impose and collect levies or charges—"

Hence, since a mere authorization is given without specifying that the power be exercised by Order/By-law/Regulation/—this present Levies Order would not appear to be a statutory instrument at all within the meaning of section 2 of the Statutory Instruments Act, as interpreted in the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any questions on the commentary?

Mr. Robinson: Would I understand then, Mr. Chairman, that if the words, "order or by-law or regulation" are used, then it makes it a statutory . . .

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, we turn to the . . .

• 1225

Mr. Brewin: I can see where the forms are getting awfully thin.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we have covered most of those things on which there are commentaries with the exception of something under the Criminal Code. Am I correct in that?

Mr. Eglington: There is actually a fair bit left, Mr. Chairman, and if the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh yes, there are, I am sorry.

Mr. Eglington: . . . Memorandum that has been circulated is to be considered next week perhaps, since these all relate to the contents of the memorandum, we could continue next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps we should make the decision. I think it was the feeling of the Committee that the memorandum be printed in this week's proceedings. Am I correct in that?

Mr. Robinson: No, it was not, it was to be held over one week.

Mr. Eglington: Until members have read it, because it came down very late yesterday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Since so much that is going to be in this issue of our report really is illustrative of the problems that you have dealt with in the memorandum, it seemed to me to be more logical for . . .

Mr. Robinson: I have no objection to its being printed, it is just that we could not discuss it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, we will have an opportunity to discuss it, of course, but perhaps if it could be printed—you had some question in your mind as to whether Part 4 should be included.

[*Interpretation*]

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 13 juin 1975

L'article 4 du Décret relatif au lait de l'Île-du-Prince-Édouard, DORS/71-627, se lit en partie:

> «L'office est autorisé . . . à fixer, imposer et percevoir des cotisations ou des frais . . .»

Par conséquent, puisqu'on accorde une simple autorisation sans préciser que le pouvoir doit être exercé par décret/ordonnance/règlement . . . le présent Décret sur les cotisations ne semblerait pas être un texte réglementaire conformément à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, tel qu'interprété par le bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des questions ou des remarques à ce sujet?

M. Robinson: Est-il vrai alors, monsieur le président, que si les termes «décret ou ordonnance ou règlement» sont employés, c'est un texte réglementaire . . .

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant à . . .

M. Brewin: Les commentaires deviennent de plus en plus minces.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons traité de la plupart des sujets ayant entraîné des commentaires, à l'exception d'une question relative au Code criminel. C'est bien cela?

M. Eglington: Il reste encore beaucoup à faire, monsieur le président, et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est vrai, je m'excuse.

M. Eglington: . . . si le mémoire qui a été distribué doit être étudié la semaine prochaine, puisque toutes les questions que nous abordons s'y rapportent, nous pourrions continuer à ce moment-là.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Peut-être que nous devrions décider en ce sens. Je crois savoir que les membres du comité étaient d'accord pour que le mémoire soit imprimé en même temps que le compte rendu des délibérations de cette semaine. Est-ce bien exact?

M. Robinson: Non, on devait attendre une semaine.

M. Eglington: Jusqu'à ce que les membres l'aient lu, car il nous est parvenu très tard hier.

Le coprésident (M. McCleave): Puisque notre compte rendu d'aujourd'hui contient tant d'éléments qui illustrent les problèmes abordés dans ce mémoire, il me semble qu'il serait plus logique . . .

M. Robinson: Je n'ai pas d'objection à ce qu'il soit imprimé, mais nous n'avions pas pu en discuter.

Le coprésident (M. McCleave): Nous aurons bien sûr l'occasion de le faire, mais nous pourrons quand même le faire imprimer. Vous n'étiez pas sûr si la quatrième partie devrait être incluse?

[*Texte*]

Mr. Eglington; You can put it in, Mr. Chairman, but it simply was my intent to come up with an alternative interpretation, and that would be for the members of the Committee to decide . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It will still be regarded as a presentation by yourself, Mr. Counsel. I do not quite see the nicety, I think it should be in there.

All right, so it will be printed as to be amended by Mr. Eglington and then given to Mr. Mackenzie for inclusion in our proceedings today.

Thank you very much. Does anybody really know when we are getting out of here? I gather, in any event, we will be here next week. Am I correct in that ?

Mr. Robinson: As far as I know there is no definite time, we may be here until the fall.

Mr. Brewin: I think we will be here until this time next week, according to the information I have.

Mr. Robinson: I think, generally, there is some feeling that we may be able to get out of here by the end of next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, well, in any event-

Mr. Brewin: Will we meet at the same time, at 11:00?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, it will be 3:30 next week. The Clerk will try to get us a morning meeting instead of an afternoon one. Is this agreeable to members? All right, then . . .

Mr. Brewin: I would like to know as soon as possible because I will have to try to fit in another meeting of a subcommittee of External Affairs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Mackenzie, could you advise Mr. Brewin, perhaps, today? You will be advised today, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any other questions?

Thank you very much. The meeting is adjourned. We will resume with turkeys next week.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Vous pouvez l'inclure, mais je voulais proposer une autre interprétation et c'est aux membres du Comité de décider . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cela sera toujours votre propre présentation, en tant que conseiller juridique. A mon avis, cette partie devrait s'y trouver.

Très bien, le texte sera imprimé tel qu'amendé par M. Eglington. Il sera remis à M. Mackenzie et annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

Merci beaucoup. Est-ce que quelqu'un sait quand nous allons terminer? De toute façon, nous serons ici la semaine prochaine, n'est-ce pas?

M. Robinson: Je crois savoir qu'une date n'a pas encore été fixée; peut-être serons-nous ici jusqu'à l'automne.

M. Brewin: Je crois, selon mes renseignements, que nous serons ici jusqu'à jeudi prochain.

M. Robinson: Peut-être que nous pourrons terminer à la fin de la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien; quoi qu'il en soit . . .

M. Brewin: Est-ce que nous nous réunirons de nouveau à 11 heures?

Le coprésident (M. McCleave): Non, ce sera à 15 h 30 la semaine prochaine. Le greffier va essayer plutôt d'organiser la réunion pour le matin. Est-ce que les membres sont d'accord? Très bien, alors . . .

M. Brewin: J'aimerais le savoir le plus tôt possible, car je dois assister également à une réunion d'un sous-comité des Affaires extérieures.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Mackenzie, pourriez-vous contacter M. Brewin aujourd'hui? Vous serez renseigné aujourd'hui, monsieur Brewin.

M. Brewin: Merci.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres questions?

Merci beaucoup. La séance est levée. Nous prendrons la semaine prochaine les règlements relatifs aux dindes.

APPENDIX RSI-14

PARAGRAPH 2(1)(*d*), THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT

"Statutory instrument"

(*d*) "statutory instrument" means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but does not include

(iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) the instrument is a regulation and the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

(iv) any such instrument issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament,

(v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, or

(vi) an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories or any instrument issued, made or established thereunder.

APPENDICE RSI-14

Loi sur les textes réglementaires, paragraphe 2(1)(*d*).

«texte réglementaire»

d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi

(i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime,

mais ne comprend pas

(iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

(A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

(B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.

(iv) un texte de ce genre établi par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, à moins que le texte ne soit une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime,

(v) un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite, ou à vérifier une question qui en découle nécessairement, ou

(vi) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest ou un texte établi sous le régime d'une telle ordonnance.

APPENDIX RSI-15

THE NATURE OF A STATUTORY INSTRUMENT

That it should be necessary to writ at any length on this matter is a sufficient condemnation of the definition of a "statutory instrument" in section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act. No one, to paraphrase Sir Frederick Maitland's aphorism on the English mortgage, looking at that definition in the light of reason could understand the nature of a Canadian statutory instrument. An English mortgage has the sanctity of the centuries; section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act does not.

Already the definition has caused a certain amount of perplexity outside the Privy Council Office where a certain, but very narrow and exceptionally arbitrary interpretation of section 2(1)(d)(i) of the Act has been adopted and is now, after a certain initial hesitancy and inconsistency in practice, being enforced amongst the divers agencies and authorities who make, or who propose the making of, subordinate legislation pursuant to legislation of the Parliament of Canada. Committee members will have before them the several regulations, other statutory instruments and other documents chosen for the meeting of 3rd July, 1975 as examples of the vagaries of the definition of "statutory instrument" as interpreted by the Privy Council Office. Members will also have a copy of a letter from Mr. H. McIntosh, Legal Adviser to the Privy Council Office, setting forth that Office's view of the meaning of part of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act. Mr. McIntosh is also, of course, Director of Legal Services, Department of Justice. Members of the Committee should be aware that the legal staff at the Privy Council Office are as much officers of the Department of Justice as are the legal officers in the several departments of state, some of whom are the Designated Instruments Officers with whom your staff correspond.

I

In order to put the matter in a perspective which is both rational and historical, even if not one entirely *in pari materia*, it is as well to look at the law before January 1, 1972 when the Statutory Instruments Act came into force, together with proposals for change, as also at the definition of a statutory instrument under the United Kingdom legislation, a definition which, so it appears, has not been without its effect locally.

The old Regulations Act, R.S.C. 1952 Cap. 235, for all the criticism levelled at it by the MacGuigan Committee[1] had at least the virtue of containing a farily simple, even if not a broadly encompassing, definition of "regulation", the then term of art, the phrase "statutory instrument" being nowhere used. A "regulation", so the Act ran, meant:

(1) Third Report of the Select Committee on Statutory Instruments, House of Commons Session 1968-1969.

APPENDICE RSI-15

NATURE D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

Qu'il soit nécessaire de rédiger un document, de quelque longueur qu'il soit, à ce propos, voilà une condamnation suffisante de la définition d'un «texte réglementaire» que contient l'alinéa 2(1)d) de la Loi sur les textes réglementaires. On pourrait dire, en paraphrasant l'aphorisme de Sir Frederick Maitland au sujet de l'hypothèque britannique, que personne ne pourrait logiquement comprendre la nature d'un texte réglementaire canadien, à la seule lecture de cette définition. Les siècles ont consacré la définition de l'hypothèque anglaise; ce n'est pas le cas de l'alinéa 2(1)d) de la Loi sur les textes réglementaires.

La définition a déjà engendré passablement de confusion à l'extérieur du bureau du Conseil privé où l'on a adopté une interprétation très stricte et exceptionnellement arbitraire du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi; après avoir connu certaines hésitations initiales et certaines inconsistances dans sa mise en pratique, cette interprétation est maintenant observée par les divers organismes de réglementation qui rédigent ou proposent la rédaction de lois accessoires fixées par les lois du Parlement du Canada. Les membres du Comité auront devant eux plusieurs règlements, autres textes réglementaires et autres documents qui ont été choisis pour la séance du 3 juillet 1975 comme exemples des fantaisies que permet la définition d'un «texte réglementaire» tel qu'interprétée par le bureau du Conseil privé. Les membres du Comité auront également copie d'une lettre de M. H. McIntosh, conseiller juridique du bureau du Conseil privé, dans laquelle il fait état des vues du bureau sur la signification d'une partie du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. M. McIntosh est également, bien sûr, directeur du contentieux du ministère de la Justice. Les membres du Comité devraient savoir que le personnel du contentieux du bureau du Conseil privé est constitué de fonctionnaires du ministère de la Justice, comme c'est le cas de divers ministères d'État, dont certains sont les fonctionnaires chargés des textes réglementaires avec lesquels votre personnel communique.

I

Afin d'étudier la question dans une perspective qui soit à la fois rationnelle et historique, même s'il ne s'agit pas de questions entièrement analogues, il serait bon d'examiner ce que l'on disait dans la loi, avant le 1er janvier 1972, date à laquelle la Loi sur les textes réglementaires est entrée en vigueur; nous considérerons également les solutions de rechange qui avaient été proposées ainsi qu la définition d'un texte réglementaire selon les lois du Royaume-Uni, et il semble d'ailleurs que cette définition a eu certaines répercussions au niveau local.

L'ancienne Loi su les règlements, S.R.C. 1952 c. 235, malgré toutes les critiques qui ont été formulées à son endroit par le Comité MacGuigan (1) avait au moins l'avantage de contenir une définition relativement simple, quoique assez restreinte, d'un «règlement»;

(1) Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires Session de la Chambre des communes 1968-1969. le terme règlement était alors l'expression consacrée, et il n'était nulle par question de «texte réglementaire». Selon la loi, l'expression «règlement» signifiait alors:

"a rule, order, regulation or by-law or proclamation,

(i) made, in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, by the Governor in Council, the Treasury Board, a Minister of the Crown, or a board, commission, corporation or other body or person that is an agent or servant of Her Majesty in right of Canada; or

(ii) for the contravention of which" (even if not made in the exercise of a legislative power by any of the designated persons or bodies) "a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament."

Four exceptions were specified, two of which have been continued in the present Statutory Instruments Act as exceptions to the definition of a statutory instrument (section 2(1)(d)(iii) and (vi)). The third exception, relating to the status of rules of courts, has been continued in modified form, and the fourth—"an order or decision of a judicial tribunal"—has been included within the third.

The MacGuigan Committee noted the potential restrictiveness of the test "made, in the exercise of a legislative power", as also the fact that in its view prerogative orders of a legislative character should be classified as delegated legislation in the negative sense that Parliament, by not abolishing the Prerogative, had permitted the making of law under it. Whatever one may think of so Whiggish a view of the Prerogative, section 2(1)(d)(ii) of the Statutory Instruments Act does at least make one thing clear, namely, that any rule, etc. made by virtue of the Prerogative by the Governor in Council is a statutory instrument.

The MacGuigan Committee recommended[1] the following definition of "regulation", the only classification of documents proposed, viz:

(1) Ibid, page 27.

" 'regulation' means

(i) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation, or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament;

(ii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under the prerogative rights of the Crown and having force of law;

(iii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power coming within sub-paragraphs (i) and (ii) and which has been subdelegated;

(iv) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document for the contravention of which a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament;

une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté

(i) établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, par le gouverneur en conseil, le conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada, ou

(ii) pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement.»

On précisait quatre exceptions, dont deux ont été perpétuées dans l'actuelle Loi sur les textes réglementaires comme étant des exceptions à la définition d'un texte réglementaire sous-alinéas 2(1)*d*)(iii) et (vi). La troisième exception concernant le statut des ordonnances de tribunaux a été perpétuée sous une forme modifiée et la quatrième, «un ordre ou une décision du tribunal judiciaire» a été incluse à la troisième.

Le Comité MacGuigan a noté le potentiel restrictif éventuel d'un test effectué dans l'exercice d'un pouvoir législatif, et aussi le fait que, selon lui, des ordonnances de prérogative à caractère législatif devraient être classées comme étant des lois déléguées, dans le sens négatif que le Parlement, en n'abolissant pas la Prérogative, a permis que l'on établisse des lois en vertu de celle-ci. Quoi que l'on puisse penser d'une attitude aussi libérale envers cette prérogative, le sous-alinéa 2(1)*d*)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires établit du moins clairement une chose: tout règlement, etc. établi en vertu de la Prérogative par le gouverneur en conseil est un texte réglementaire.

Le Comité MacGuigan a recommandé [1] la définition suivante d'un «règlement»; il s'agit de la seule proposition de classification des documents:

(1) Ibid, page 29.

a) règlement signifie

(i) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

(ii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité des droits privilégiés de la Couronne et ayant force de loi,

(iii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif tombant sous les sous-alinéas (i) et (ii) qui a été subdélégué,

(iv) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

but does not include a rule, order, regulation, directive, or by-law or any other document of a legislative character of a corporation incorporated by or under an Act of Parliament, which is not a Crown corporation, unless such a rule, order, regulation, by-law or document comes within sub-paragraph (iv)."

The Committee observed:

"This definition casts the net as widely as is reasonably possible. All exercises of subordinate *law-making* power are covered (except those of private corporations) and, so that the matter is put beyond doubt, all regulations, etc. for the contravention of which penalties are prescribed, are also covered."

The Committee further noted that its suggested definition would bring within its sweep many departmental guidelines and directives. Whether or not this would always be the case the Committee recommended that all such departmental directives and guidelines be published and subjected to parliamentary scrutiny.

That the Committee's recommendations were not followed by the Government in carrying the Statutory Instruments Bill can be seen quite readily by looking at the Statutory Instruments Act. Moreover, it is obvious that the simplicity of the single class of instruments, called "regulations", and of the definition of a "regulation", was abandoned in favour of a two cl scheme—"statutory instruments" and "regulations"—in which a "regulation" would be a species under the genus "statutory instrument". And while the definition of "regulation" in the Statutory Instruments Act affords little difficulty, if one ignores the problems flowing from the use of the phrase "made in the exercise of a legislative power", determining the scope or extent of the definition of the genus "statutory instrument" appears to have been made, whether accidentally or intentionally, a task of delphic complexity.

Turning to the United Kingdom legislation one finds that there is but one class of documents, that of "statutory instruments". There is no sub-class of "regulation" to which any special rules apply. However, the class *statutory instrument* is not as wide as the class *regulation* proposed by the MacGuigan Committee for adoption in Canada. The United Kingdom legislation also distinguishes between Acts passed before and those passed after the commencement of the Statutory Instruments Act, 1946 (1st January 1948). In the case of the latter a statutory instrument is defined in this wise:

"Where ... power to make, confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation is conferred on His Majesty in Council or on any Minister of the Crown, then *if the power is expressed*

(a) in the case of a power conferred on His Majesty, *to be exercisable by Order in Council:*

(b) in the case of a power conferred on a Minister of the Crown *to be exercisable by statutory instrument*;

any document by which that power is exercised shall be known as a 'statutory instrument' and the provisions of this Act shall apply thereto accordingly."

mais ne comprend pas une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, ou un arrêté de caractère législatif d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, qui n'est pas une société de la Couronne, à moins que la règle, le décret ou l'ordonnance, le règlement, l'arrêté ou le document ne tombe sous le sous-alinéa (iv).

Le Comité a observé:

«Cette définition est la plus exhaustive possible. Tous les exercices de pouvoir secondaire de *légiférer* sont couverts (sauf ceux des sociétés privées) et afin qu'il ne subsiste aucun doute; tous les règlements «etc». a l'égard desquels on a prévu des peines en cas d'infraction sont aussi couverts.

Le Comité a signalé en outre que sa définition proposée ferait relever de lui un grand nombre de directives ministérielles. Qu'il en soit toujours ainsi ou pas, le Comité a recommandé que toutes les directives ministérielles soient publiées et examinées par le Parlement.

On constate facilement en examinant la Loi sur les textes réglementaires que le gouvernement n'a pas mis en œuvre les recommandations du Comité en adoptant le projet de loi sur les taxtes réglementaires. En outre, de toute évidence, la simplicité d'une seule catégorie de textes réglementaires appelés «règlements» et de la définition d'un «règlement» a été abandonnée en faveur de deux catégories—«les textes réglementaires» et «les règlements» et le «règlement» étant une forme de «texte réglementaire». Et bien que la définition du mot «règlement» dans la Loi sur les textes réglementaires présente peu de difficultés si on ne tient pas compte des problèmes découlant de l'usage de l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» déterminant la portée de la définition de l'expression «texte réglementaire», il semble que la tâche, accidentellement ou délibérément, ait été d'une complexité extraordinaire.

Si on consulte la Loi du Royaume-Uni, on se rend compte qu'il n'existe qu'une catégorie de documents, celle des «textes réglementaires». Il n'y a pas de sous-catégorie de «règlement» à laquelle s'appliquent des règles spéciales. Cependant, la catégorie des «*textes réglementaires*» n'est pas aussi étendue que la catégorie des *règlements* proposée par le Comité MacGuigan pour le Canada. La Loi du Royaume-Uni fait aussi une distinction entre les lois adoptées antérieurement et celles qui ont été adoptées après la Loi sur les textes réglementaires de 1946 (1er janvier 1948). Dans le cas de ce dernier, un texte réglementaire est défini de cette façon:

«Quand ... le pouvoir d'établir, de confirmer ou d'approuver des ordonnances, règles, règlements ou autre mesure législative secondaire est conféré à Sa Majesté en Conseil ou à tout ministre de la Couronne, *puis si le pouvoir est exprimé*

a) dans le cas d'un pouvoir conféré à Sa Majesté *comme pouvant être exercé par décret du Conseil:*

b) dans le cas d'un pouvoir conféré à un ministre de la Couronne *qui sera exercé grâce à un texte réglementaire*;

tout document en vertu duquel ce pouvoir est exercé sera connu sous le nom de «texte réglementaire» et les dispositions de cette loi devront s'y appliquer en conséquence.»

An example of the type of legislative drafting envisaged in the above provision is found in section (1) of the Statutory Instruments Act itself which reads:

> "8(1) The Treasury may, with the concurrence of the Lord Chancellor and the Speaker of the House of Commons, *by statutory instrument*, make *regulations* for the purposes of this Act, and such regulations . . ."

It will be seen that the question of whether a document is, or is not a statutory instrument, depends on the express style of making declared by Parliament; that is to say, whether by Order in Council or by statutory instrument, and *not* upon the use of a formula "make regulations", "make orders", "make rules", etc. It can be seen, too, that if the Minister proceeds by statutory instrument the document he makes ("any document") is a statutory instrument even if, in the case of, for example, section 8(1) of the Statutory Instruments Act the section were to read: "may . . . by statutory instrument prescribe . . .". This point may be summarized by saying that a document made in the exercise of a power conferred by an Act of Parliament is a statutory instrument if it is made by a Minister and the Act provides that the power is exercisable by statutory instrument, or if it is made by Her Majesty and is an Order in Council.

As to enabling Acts passed before the commencement of the Statutory Instruments Act, whether or not delegated legislation made under them are statutory instruments depends upon whether a power to make a *statutory rule* within the meaning of the Rules Publication Act 1893 was conferred on the body making the legislation. If such power had been conferred any document by which it is exercised is a statutory instrument.(1) Under the Rules Publication Act *statutory rules* means rules, regulations or by-laws made under an Act of Parliament by, amongst others, Her Majesty in Council, the Judicial Committee, the Treasury, the Lord Chancellor of Great Britain, or the Lord Lieutenant or Lord Chancellor of Ireland, or a Secretary of State, the Admiralty, the Board of Trade, the Local Government Board for England or Ireland, the Chief Secretary for Ireland, or any other Government Department.

---

(1) Unless otherwise expressly provided in the Statutory Instruments Regulations.

To what principles can one have resort in interpreting section 2(d) of the Statutory Instruments Act?

In the last paragraph of his letter, Mr. McIntosh states the necessary principle of statutory interpretation that Parliament does not legislate in vain and that, therefore, some meaning must be attributed to the provisions of a statute, be they ever so vague, ambiguous, obscure or incomprehensible. The attribution of the requisite meaning is, ultimately, the function of the courts. But until litigation arises, or where, as is the case of the Statutory Instruments Act, litigation is not likely to arise concerning its meaning, some definitive analysis of any interpretational problems must be attempted by those responsible for the Act's implementation, and by those who exercise functions under it.

All valid interpretation strives to establish the intention of Parliament, which is not the same thing as the intention of the parliamentary draftsmen, of the responsible Minister, or of his Deputy Minister, of the Deputy Minister of Justice or of the Cabinet. One's first task is to ascertain

On trouve à l'article 8(1) de la Loi sur les textes réglementaires un exemple de ce genre de rédaction législative prévue dans la disposition susmentionnée:

> «8(1) La trésorerie peut, sur approbation du Lord chancelier et de l'Orateur de la Chambre des communes, par *règlement statutaire*, établir des *règlements* aux fins de cette Loi, qui . . .»

On constatera que le fait qu'un document soit ou non un texte réglementaire dépend de la formule expresse d'établissement adoptée par le Parlement; soit par décret du conseil ou par texte réglementaire et non pas de l'usage de la formule «établir des règlements» «établir des ordonnances» «établir des règles» etc. On constate aussi que si le ministre procède par voir de texte réglementaire le document qu'il établit («tout document») est un texte réglementaire même si, dans le cas par exemple de l'article 8(1) de la Loi sur les textes réglementaires on lisait: «peut . . . par texte réglementaire prescrire . . .». On peut résumer en disant qu'un document établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement est un texte réglementaire s'il est établi par un ministre et la loi prévoit que le pouvoir peut s'exercer par texte réglementaire ou s'il est établi par Sa Majesté et qu'il s'agit d'un décret du conseil.

Pour ce qui est des lois habilitantes adoptées avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les textes réglementaires, que des mesures législatives déléguées adoptées en vertu de celles-ci soient ou non des textes réglementaires dépend du fait que le pouvoir d'établir une *règle statutaire* selon le sens prévu par la Loi sur la publication des règles de 1893 a été conféré à l'organisme qui légifère. Si ce pouvoir avait été conféré, tout document aux termes duquel on l'exerce est un texte réglementaire.(1) En vertu de la Loi sur la publication des règles, *les règles statutaires* sont des règles, règlements ou arrêtés établis en vertu d'une loi du Parlement par, entre autres, Sa Majesté en conseil, le comité judiciaire, la trésorerie, le Lord chancelier de Grande-Bretagne ou le Lord lieutenant ou le Lord chancelier d'Irlande ou un secrétaire d'état, l'Amirauté, la Chambre de commerce, la Chambre du gouvernement local dans le cas de l'Angleterre ou de l'Irlande, le secrétaire en chef de l'Irlande ou tout ministère du gouvernement.

---

(1) A moins que ce ne soit expressément prévu ailleurs dans les règlements sur les textes réglementaires.

Sur quel principe l'interprétation de l'article 2(d) de la Loi sur les textes réglementaires peut-elle se fonder?

Dans le dernier alinéa de sa lettre, M. McIntosh expose le principe fondamental de l'interprètation statutaire, à savoir que le Parlement ne légifère pas en vain et que par conséquent les dispositions de la loi ont un sens, qu'il soit vague, ambigu, obscur ou imcompréhensible. C'est aux tribunaux qu'il incombe en dernier ressort de leur attribuer le sens voulu. Mais jusqu'à ce que le litige soit soulevé, ou comme dans le cas de la Loi sur les textes réglementaires, dont la signification ne soulèvera vraisemblablement pas de litige, les responsables de la mise en vigueur de la loi et ceux dont les fonctions sont directement reliées à celle-ci devront tenter de faire une analyse définitive de tout problème soulevé dans le cadre de son interprétation.

Toute interprétation valide vise à déterminer l'intention du Parlement, laquelle diffère de l'intention des rédacteurs des textes parlementaires, du ministre responsable, de son sous-ministre, du sous-ministre de la Justice ou du Cabinet. Il s'agit tout d'abord de s'assurer de l'intention du

the intent of Parliament from the words actually used in the statute, and not from extraneous sources such as committee reports, parliamentary debates and the like. If the words are clear and unambiguous *casus cedit.*

> "The only rule for the construction of Acts of Parliament is that they should be construed according to the intent of the Parliament which passed the Act. If the words of the statute are in themselves precise and unambiguous, then no more can be necessary than to expound those words in their natural and ordinary sense. The words themselves alone do, in such cases, best declare the intention of the law giver."(1)

If, on the other hand, the words of a statute cannot be said to be clear and unambiguous, but are, rather, obscure or ambiguous, what methods are open for the resolution of the ambiguity or the clarification of the text? In this connection it has to be borne in mind that there is a difference between,

> (a) deciding that no ambiguity exists or that the text is clear in meaning,
>
> and (b) deciding that an ambiguity should be resolved or an obscure passage clarified by the adoption of a particular construction.

It can not seriously be contended that section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act can be given a clear and precise meaning by the application of ordinary grammatical rules. There may well be no ambiguity in a strict sense as not one single interpretation, far less two or more, springs to mind. But the text is certainly obscure, so obscure in fact that I have been informed, informally, that there are some in high places who simply ignore part of the text as meaningless, a point to which I shall return.

---

(1) Per Tindale, L.C.J.:*Sussex Peerage Case* (1844) 11 Cl & Fin. 85 at 143.

The first aid to construction which might be considered is Lord Wensleydale's Golden Rule:

> "In construing wills and, indeed, statutes and all written instruments, the grammatical and ordinary sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some *absurdity*, or some repugnancy or inconsistency with the rest of the instrument, in which case the grammatical and ordinary sense of the words may be modified so as to avoid that absurdity and inconsistency but no farther."(1)

Unfortunately, this test is of no help for we do not even have an apparent absurdity or an obvious repugnancy or logical inconsistency with the rest of the Act. We have simply a jumble of words. Nor is the so-called Mischief Rule (Rule in Heydon's Case(2)) of any assistance for it is not possible with any degree of certainty to specify the mischief or defect in the Regulations Act which it was sought to cure, other than to say that it would appear that Parliament did intend to create a wider class of documents subject to scrutiny than had existed under the Regulations Act as subject to registration and publication. Similarly, the provisions of section 11 of the Interpretation Act do not advance the matter.(3)

Parlement en se guidant sur les expressions employées dans la loi, et non à partir de sources étrangères telles que les rapports des comités, les débats parlementaires et les textes semblables. Si le libellé est clair et qu'il ne présente aucune ambiguïté, *Casus cedit.*

> «La seule règle qui s'applique à l'interprétation des lois du Parlement, veut qu'on l'interprète en fonction de l'intention de la Législature qui a adopté la loi. Si le libellé du statut est en lui-même clair et précis, il suffit alors de l'interpréter suivant son sens naturel et ordinaire. Dans de tels cas, les mots eux-mêmes traduisent l'intention de l'auteur de la loi.«(1)

Si, d'autre part, le libellé d'une loi est plutôt obscur ou ambigu, quel moyen peut-on prendre pour dissiper l'ambiguïté du texte? A cet égard, il faut se rappeler qu'il existe une différence entre,

> (a) le fait de décider qu'il n'existe aucune ambiguïté ou que le sens du texte est précis,
>
> et—b) le fait de décider s'il faut dissiper une ambiguïté ou préciser un passage obscur en ayant recours à une interprétation précise.

On ne peut prétendre sérieusement qu'il serait possible de donner un sens clair et précis à l'article 2d)(1)(i) de la Loi sur les textes réglementaires au moyen de l'application de règles grammaticales ordinaires. Il se peut fort bien qu'il n'y ait aucune ambiguïté au sens stricte du mot, puisqu'aucune interprétation simple, encore moins deux ou plus, ne vient à l'esprit. Mais ce texte est certes obscur, à un point tel, en fait, que l'on m'a informé officieusement que certaines personnes haut placées n'attachent aucune importance à l'une des ses parties, sous prétexte qu'elle est absurde, mais j'y reviendrai.

---

(1)Per Tindale, L. C. J.: *Le dossier Sussex Peerage* (1844) 11 Cl & Fin. 85 à 143.

Il serait bon d'examiner la Règle d'Or de Lord Wensleydale visant à dispenser les premiers soins à l'interprétation:

> «En interprétant les testaments et, évidemment, les lois et tous les textes écrits, il faut adhérer au sens grammatical et ordinaire des mots, à moins que cette méthode ne donne lieu à une *absurditt,Ké* quelconque, une incompatibilité ou à une contradiction en fonction du reste du texte. Dans un tel cas, on pourra modifier le sens grammatical et ordinaire des mots afin d'éviter une telle absurdité ou incompatibilité, mais c'est tout.«(1)

Malheureusement, cette épreuve ne nous est d'aucune utilité puisqu'aucune absurdité apparente, ni aucune incompatibilité évidente, ni aucune contradiction logique ne semble exister en fonction du reste de la loi. Nous nous trouvons tout simplement devant un enchevêtrement de mots. La soi-disant Règle de la discordance (décision dans le cas Heydon(2)) ne peut nous aider elle non plus car il est impossible de préciser avec certitude où se trouve la discordance ou le défaut que l'on tente de corriger dans la Loi sur les règlements, si ce n'est qu'il semble que le Parlement avait réellement l'intention de créer une catégorie plus vaste de documents sujets à l'examen que celle qui était soumise à l'enregistrement et à la publication, en vertu de la Loi sur les règlements. De même, les dispositions de l'article 2 de la Loi d'interprétation ne nous aident aucunement à résoudre la question.(3)

Perhaps the greatest assistance can be gained by resorting to statutes *in pari materia,* statutes on the same or similar subject matter which form part of the same system of legislation as the Statutory Instruments Act. These will extend to an earlier statute on the same subject matter (the old Regulations Act), the Interpretation Act, if relevant, and, if nationalist sentiment is not unduly enraged, to British and Commonwealth legislation of the same topic.[4]

———

[1] *Grey* v. *Pearsen* (1857) 6 H.L.C. 106.

[2] (1584) 3 Co. Rep. 76.

[3] "11. Every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects."

[4] *Trimble* v. *Hill* (1880) 5 App. Cas. 342.

Even if the weight of authority were not so heavily against using political materials, e.g. committee reports and parliamentary debates, as constructional aids, they would be of no help here for, as has already been demonstrated, the Statutory Instruments Act does not carry out the recommendations of the MacGuigan Committee Report.

III

With the foregoing considerations in mind the interpretation of section 2(1)(d)(i) adopted by the Legal Advisers to the Privy Council Office can now be considered.

Section 2(1)(d)(i) reads:

> "(d) 'statutory instrument' means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established
>
> > (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressely authorized to be issued, made or established otherwise then by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates."

In his letter of 13th June 1975, Mr. McIntosh deals with the words "... *by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established* ..." The result of the view taken as to the meaning of those words can be seen in both the second and third paragraph of his letter and in the several examples of regulations, other statutory instruments and documents not being statutory instruments furnished for the Committee's meeting of 3rd July 1975. The following points can be made about the inerpretation adopted by the Privy Council Office.

1. The result is absurd and produces quite arbitrary results as between documents having precisely the same legal effect and made under the same enabling statute, for example, Levies Orders made under the Agricultural Products Marketing Act, section 2(2). Levies Orders will be either regulations or documents not being statutory instruments at all depending on whether or not the intermediate enabling authority (e.g. a Milk Order) reads "... may *by*

La meilleurs solution est peut-être d'avoir recours aux lois *in pari materia,* c'est-à-dire aux lois sur le même sujet ou sur des questions semblables qui entrent dans le cadre législatif de la Loi sur les textes réglementaires. On pourra même revenir à une loi antérieure sur la questions (l'ancienne Loi sur les règlements), à la Loi d'interprétation, si elle s'applique, et, si l'on n'est pas trop nationaliste aux lois de Grande-Bretagne et du Commonwealth qui traitent de ce même sujet.[4]

———

[1] *Grey* Contre *Pearsen* (1857) 6 H.L.C. 106.

[2] (1584) 3 Co. Rep. 76.

[3] «11. Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets».

[4] *Trimble* contre *Hill* (1880) 5 App. Cas. 342.

Même si l'autorité ne s'opposait pas aussi catégoriquement à l'utilisation des documents politiques comme documents de référence, les rapports des comités et les débats parlementaires, ne présenteraient aucune utilité dans le cas présent puisque, comme on l'a déjà indiqué, la Loi sur les textes réglementaires n'entérime pas les recommandations du rapport du Comité MacGuigan.

III

En tenant compte des considérations précédentes, on peut maintenant étudier la façon dont les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé interprètent le sous-alinéa 2(1)(d)(1).

Le sous-alinéa 2(1)(d)(i) stipule:

> *d*) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi
>
> > (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

Dans sa lettre du 13 juin 1975, M. McIntosh traite des mot « ... *par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément*». On peut voir le résultat de l'attitude prise quant à la signification de ces mots dans le deuxième et troisième paragraphes de sa lettre et dans les nombreux exemples de règlements, d'autres textes réglementaires et de documents qui ne sont pas des textes réglementaires fournis pour la réunion du Comité du 3 juillet 1975. Les points suivants ressortent de l'interprétation donnée à cet article par le Bureau du Conseil privé.

1. Le résultat est absurde et entraîne des distinctions tout à fait arbitraires entre des documents ayant exactement le même effet juridique et établis en vertu de la même loi d'autorisation, par exemple, les décrets de contributions établis en vertu du paragraphe 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Ces décrets de contribution seront soit des règlements ou des documents qui ne sont pas du tout des textes réglementai-

order fix, impose and collect . . ." or ". . . may fix, impose and collect . . .". Any interpretation which produces so absurd a result, especially under a piece of legislation, such as the Statutory Instruments Act, designed to enact a grand plan for the registration and scrutiny of statutory instruments, can only be accepted if it stands forth clearly from the very language of the Act. Such is certainly not the case with section 2(d)(i).

2. It can be accounted a strained interpretation as can be seen by testing it in the context of section 17 of the Financial Administration Act, which has become fairly familiar to us. Section 17 empowers the Governor in Council to remit a tax in these words:

> "The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty."

Section 17 does not read: "The Governor in Council . . . may *by order* remit . . .". Hence, in the Privy Council Office's view Remission Orders under section 17 cannot be statutory instruments. Yet, the Governor in Council can only act lawfully through the means permitted by the constitution or by statute, and that means is the Order in Council. If then an Order in Council is made and issued exempting X from some tax, how can it be said that the Order was not expressly authorized to be made and issued?

3. If the intention of Parliament had been that suggested by Mr. McIntosh one would have expected to find some clear and additional words, or a definition of statutory instrument couched in terms which defined it in terms of the particular type of instrument to be made, established or issued, e.g.:

> ". .t. by or under which such instrument is by that name expressly authorized to be issued, made or established."
>
> or ". . . by or under which such instrument is expressed to be issued, made or established in that manner and form . . ."

4. It may be thought that what Parliament was intending to do was to introduce in a compendious and more general form of words a test along the lines of the United Kingdom test for post 1948 statutory instruments. Indeed I have heard this view expressed. But such a view of Parliament's intention can not be sustained on the text of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act. The British legislation proceeds in an altogether different manner and deals primarily not with documents as does our Act ("any rule, order, regulation, ordinance, etc. etc.) but with power to make subordinate legislation and the manner of the exercise of that power. Hence, it is logical for that legislation to speak of a power being authorized to be exercised by Order in Council or by statutory instrument. If the power is to be exercised by statutory instrument, then no matter what title is given to a document made in the exercise of that power, it will be a statutory instrument. In other words for enabling legislation after 1948 Parliament settles definitional issues in advance by conferring a power to make subordinate legislation to be exercised by statutory instrument (the usual course) or by deliberately withholding that manner of making subordinate legislation by omitting the words "by statutory instrument" from the legislation.

29352—4½

res selon que le texte d'autorisation intermédiaire (par exemple un décret sur le lait) stipule «peut *par décret* fixer, imposer et percevoir» ou «peut fixer, imposer et percevoir». Toute interprétation qui entraîne un résultat aussi absurde, surtout en vertu d'une loi comme la Loi sur les textes réglementaires visant à établir un programme d'ensemble pour l'enregistrement et l'examen des textes réglementaires, ne peut être admise que si elle ressort clairement du texte même de la loi. Ce n'est certainement pas le cas en ce qui concerne le sous-alinéa 2(d)(i).

2. On peut considérer que c'est une interprétation exagérée tel qu'on le voit en faisant l'essai dans le contexte de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière que nous connaissons bien. L'article 17 confère au Gouverneur en conseil le pouvoir de remettre un impôt en ces termes:

> «Sur la recommandation du conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.»

L'article 17 ne dit pas: «Le Gouverneur en conseil . . . peut *par décret* remettre . . .» C'est pourquoi du point de vue du bureau du Conseil privé, les décrets de remise émis en vertu de l'article 17 ne peuvent être des textes réglementaires. Cependant, le Gouverneur en conseil ne peut agir légalement que par l'entremise des moyens autorisés par la constitution ou par une loi et ce moyen est le décret du Conseil. Par conséquent, si un décret du Conseil est établi et exempte M. Untel d'un impôt, comment peut-on dire que l'établissement de ce décret n'a pas été autorisé expressément?

3. Si l'intention du Parlement avait été celle que suppose M. McIntosh, on se serait attendu à trouver des mots clairs et supplémentaires, ou une définition du texte réglementaire rédigée en des termes qui le définirait en fonction du genre de texte devant être établi en particulier, par exemple:

> «. . . par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement du texte de ce nom est autorisé expressément.»
>
> «. . . par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément de cette façon et dans cette forme . . .»

4. On peut penser que le Parlement avait l'intention d'insérer un libellé concis et plus général, un test correspondant à celui du Royaume-Uni pour les textes réglementaires établis après 1948. En fait, j'ai entendu cette opinion. Mais on ne peut défendre cette opinion sur l'intention du Parlement quant au texte de l'alinéa 2(1)(d) de la Loi sur les textes réglementaires. La Loi britannique procède d'une façon totalement différente et traite tout d'abord non pas des documents comme notre loi («toute règle, décret, règlement, ordonnance etc., etc.) mais du pouvoir d'adopter des lois surbordonnées et de la façon d'exercer ce pouvoir. Par conséquent, il est logique que cette loi parle d'un pouvoir qu'on a l'autorisation d'exercer par un décret du conseil ou par un texte réglementaire. Si ce pouvoir s'exerce au moyen d'un texte réglementaire, alors, quel que soit le titre donné à un document établi par l'exercice de ce pouvoir, ce sera un texte réglementaire. Autrement dit, pour les lois habilitantes d'après 1948, le Parlement règle à l'avance les problèmes de définition en conférant le pouvoir d'édicter des lois secondaires devant être appliquées par texte réglementaire (la voie habituelle) ou en retirant délibérément cette possibilité d'édicter des lois secondaires en omettant les mots «par texte réglementaire» dans la loi.

Our legislation, being cast in entirely different terms, and starting not from the manner in which a power to make subordinate legislation is to be exercised but rather from a different point altogether—an apparently all encompassing description of the possible documents by which subordinate legislation might be made—cannot be interpreted by analogy with the United Kingdom Act.

Any such analogy is faulty on the further ground that whereas the United Kingdom legislation is framed in terms of an advance *legislative* determination that a power is to be exercised *by statutory instrument*, the very thing sought to be defined, the Privy Council Office definition is based on the view that our legislation is framed on a legislative determination that a power is to be exercised by a document by title, be it any title at all, which is but one example of what is being sought to be defined.

The important point to grasp, however, is that the definitions in the United Kingdom Act and in the Canadian Statutory Instruments Act are not at all comparable, for the former begins with a description of the manner in which Parliament has ordained that power be exercised whereas the latter proceeds by describing documents as members of the class "statutory instruments".

5. The Privy Council Office definition leaves altogether out of account the remaining words of section 2(1)(d)(i):

> "... otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates."

It may well be that faced with such a concatenation of words, those in authority have concluded that the phrase as such is meaningless and have, therefore, decided to ignore it. However, as Mr. McIntosh himself points out, there is a presumption or canon of interpretation that Parliament does not act in vain and some meaning must be given to these vexed words. Clauses introduced by the word "otherwise" are usually limiting or excluding clauses, an example of which clearly appears in section 2(1)(d)(ii):

> "... any rule or order, etc., issued, made or established (ii) by or under the authority of the Governor in Council, *otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament.*"

The "otherwise" clause here excludes from the totality of documents issued, made or established by the Governor in Council all those issued, made or established pursuant to statutes. Since the Governor in Council may act only pursuant to statute or the common law, which is to say the Royal Prerogative, the subtraction leaves all documents issued, made or established pursuant to the Prerogative by the Governor in Council. (Any that may lawfully be issued, made or established by the Crown alone are not statutory instruments.) Whether or not it would have been simpler and more direct to have drafted section 2(1)(d)(ii) in terms of

> "by or under the authority of the Governor in Council in exercise of the Royal Prerogative"

Notre loi étant formulée de façon bien différente et ne se basant pas sur la façon dont doit être exercé le pouvoir d'édicter une loi secondaire mais sur un plan tout à fait différent—une description apparemment générale des documents possibles par lesquels une loi secondaire peut être édictée—ne peut être interprété par analogie avec la loi du Royaume-Uni.

Une analogie de ce genre n'est pas bonne parce que, d'autre part, si la loi du Royaume-Uni est structurée du fait d'une détermination *législative* préalable voulant qu'un pouvoir doit être exercé par *texte réglementaire*, cela même que l'on veut définir, la définition du bureau du Conseil privé se base sur l'opinion que notre loi se fonde sur la détermination législative qu'un pouvoir doit être exercé par un document ayant, un titre, qu'il s'agisse de n'importe quel titre, qui n'est qu'un exemple de ce que l'on cherche à définir.

Ce qu'il importe de saisir, cependant, c'est que les définitions figurant dans la loi du Royaume-Uni et dans la Loi canadienne sur les textes réglementaires ne sont absolument pas comparables. En effet, la première commence par une description de la façon dont le Parlement a ordonné que ce pouvoir soit exercé alors que la seconde décrit les documents comme faisant partie d'une catégorie de «textes réglementaires».

5. La définition du Conseil privé ne tient absolument pas compte du reste des mots de l'article 2(1)d)(i):

> «autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte.»

Il se peut qu'en face d'une telle suite de mots, les experts aient conclu que cette phrase n'avait pas de sens et aient, par conséquent, décidé de n'en pas tenir compte. Cependant, comme l'a lui-même montré M. MacIntosh, il existe une règle d'interprétation selon laquelle le Parlement n'agit pas en vain et qu'il faut donner un sens à ces mots débattus. Les clauses introduites par le terme «autrement que» sont habituellement des clauses limitatives et d'exclusion dont on trouve un exemple à l'article 2(i)d)(ii):

> «... une règle, un décret, etc. établi (ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, *autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime.*»

La clause commençant par «autrement» exclut ici de la totalité des documents établis par le gouverneur en conseil tous ceux qui ont été établis conformément aux status. Comme le gouverneur en conseil peut agir seulement conformément aux statuts ou au droit commun, c'est-à-dire à la prérogative royale, cette omission laisse de côté tous les documents établis conformément à cette prérogative par le gouverneur en Conseil. (Les documents qui ont été établis par la Couronne seule ne sont pas des textes réglementaires.) Qu'il ait ou non été plus simple et plus directe de rédiger l'article 2(1)d)(ii) en disant

> «par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, dans l'exercice de la prérogative royale.»

the use of the "otherwise" clause here does demonstrate that section 2(1)(d)(i) relates to the class "documents issued, made or established pursuant to statute", a class from which some documents are to be excluded in terms of the "otherwise" clause. Just what documents are to be excluded? On the Privy Council Office interpretation the answer would be *all* documents issued, made or established pursuant to statute. That is to say, section 2(1)(d)(i) would effectively produce a result of zero. I reach this conclusion in the following manner:

(a) The Privy Council Office view of the opening words of section 2(1)(d)(i) (those immediately preceding the "otherwise" clause) has already excluded all documents issued, made or established under powers which do not name the type of document to be issued, made or established. That is, the class has already been confined to instruments issued, made or established under a specific title or name, e.g. "by order", "make regulations", "by rule", "by warrant", "by by-law" and so on.

(b) Now that class is to be cut down further by the "otherwise" clause. Consider again a Levies Order made under an enabling Order made pursuant to section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act, which Levies Order does read "... may by Order, fix, impose and collect ...". This would be a statutory instrument in the Privy Council Office's view. But is not the Milk Board, as well as being a body issuing "Orders", also a body on which has been conferred powers or functions in relation to milk levies—their amount, manner of collection, etc.—levies which constitute matters to which the orders relate? The answer must be in the affirmative with the result that even Orders made pursuant to the power "by Order, fix, impose and collect levies", will not be statutory instruments.

This reduction ad absurdum demonstrates first, that the "otherwise" clause in section 2(1)(d)(i) cannot be ignored, and, secondly, that once it is brought into operation its effect in combination with the interpretation given by the Privy Council Office to the preceding words of section 2(1)(d)(i) is to vacate altogether the class of statutory instruments made pursuant to statute. In other words, one would exclude first all those instruments not made pursuant to powers which name the title of the document and, secondly, all those which are made by a body on which has been conferred powers or functions in relation to the subject matter of the instrument.

Although I have doubted it supra, Mr. McIntosh's view could possibly be supportable if the "otherwise" clause were not there. However, it is there on the stairs and all the wishing in the world will not remove it.

IV

To this point the comments offered have, in a sense, constituted a destructive criticism. And this is quite proper for the Committee is entitled, and indeed may consider it quite the appropriate thing to do, to condemn in the one breath the drafting of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act as obscure and the Privy Council Office's interpretation of it as absurd and subversive of the Committee's function pursuant to section 26 of the same Act. Nonetheless, it is always helpful to make some positive comments, and in this context to enquire whether some

l'utilisation de la clause commençant par «autrement» démontre ici que l'article 2(1)d)(i) concerne la catégorie des «documents établis conformément aux statuts» de laquelle certains documents doivent être exclus à cause de cette clause. Quels documents doivent au juste être exclus? D'après l'interprétation du Conseil privé, la réponse est *tous* les documents établis conformément aux statuts. C'est-à-dire que l'effet d'article 2(1)d)(i) serait, en fait, nul. J'en arrive à cette conclusion de la façon suivante:

a) L'opinion du Conseil privé là l'égard de l'introduction de l'article 2(1)d)(i) les mots qui précèdent immédiatement le terme «autrement» exclue déjà tous les documents établis en vertu d'un pouvoir qui ne nomme par le genre de documents établis. C'est-à-dire que la catégorie est déjà limitée aux textes établis en vertu d'un titre ou d'un nom particulier, par exemple, «par décret», «édicter des règlements», «par règle», «par mandat», «par règlement administratif» etc.

b) Cette catégorie doit être de nouveau limitée par le terme «autrement». Voyons encore une fois un décret de contributions rendu en vertu d'un décret habilitant conforme à l'article 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles lequel stipule «... peut, par décret, fixer, imposer et percevoir ...». Ce serait, du point de vue du Conseil privé, un texte réglementaire. Mais la Commission du lait n'est-elle pas, en plus d'un organisme qui émet des «règlements», un organisme qui a des pouvoirs, ou des fonctions, concernant les taxes imposées sur le lait, c'est-à-dire les montants de ces taxes, la façon de les percevoir, etc. taxes qui se trouvent régies par ces règlements? La réponse doit être affirmative, et il s'ensuivra que même les règlements conformes au pouvoir de «selon le règlement, fixer, imposer et percevoir les taxes», ne seront pas des instruments statutaires.

Cette démonstration par l'absurbe démontre premièrement que la disposition «autrement» de la section 2(1)(d)(i) ne peut être ignorée, et que, deuxièmement, si elle est mise à exécution, son impact, combiné à l'interprétation qu'a donnée le bureau du Conseil privé aux mots précédents de la section 2(1)(d)(i) est d'abolir d'un seul coup la catégorie d'intruments statutaires rendue conforme aux statuts. En d'autres mots, on excluerait premièrement tous les instruments non conformes aux règlements qui nomment le titre du document, et deuxièmement, de tous ceux faits par un organisme qui a les pleins pouvoirs concernant ledit instrument.

Bien que je vienne d'exprimer mes doutes, l'opinion de M. McIntosh pourrait pourraît peut-être être défendable si cette «autrement» n'était pas inclue. Toutefois, elle est inclue, et tout ce que je souhaite c'est qu'on la retire.

IV

Jusqu'à maintenant, les commentaires apportés ont constitués une critique destructive. Mais c'est là une chose à laquelle il fallait s'attendre, puisque le Comité à la droit, et peut en effet considérer cela comme la bonne chose à faire, d'accuser d'emblée l'avant-projet de la section 2(1)(d)(i) de la Loi sur les Instruments statutaires d'être obscur, et l'interprétation qu'en fait le Bureau du Conseil Privé d'être absurde et de vouloir brimer le rôle du Comité tel qu'établi dans la section 26 de la même Loi. Toutefois, il est toujours utile de faire quelques commentaires positifs et,

other interpretation of section 2(1)(d)(i) can be sustained, an interpretation more in keeping with the intent of Parliament as expressed in section 26 and with the Committee's efficacy. This at least may serve as some guide for the Committee in deciding what it considers the definition of a statutory instrument should be, even though the Committee is not, of course, bound to say what the present definition means, but merely that it is totally unsatisfactory as drafted and totally quixotic in operation as interpreted by the Privy Council Office.

The crux of the matter lies in the words of section 2(1)(d)(i) which read

> "..., by or under which (power) such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates ..."

Because of the absurd results which flow from splitting this phrase into two tests, producing, as was shewn in III(5) supra a class of zero, I consider that, notwithstanding the normal use of an "otherwise" clause as exemplified in section 2(1)(d)(ii) as an independent limiting clause, in this one instance at least, the "otherwise" clause cannot stand independently of the words which precede it and that the entire phrase must be read as a single test or description of the type of statutory power which, if exercised to make an instrument, will render that instrument as "statutory instrument". In other words, not all instruments[1] made in pursuance of a statutory power are statutory instruments. The mysterious words of section 2(1)(d)(i) are, consequently, intended to cut down the class of documents (i.e. the class of rules, orders, regulations, ordinances, directions, tariffs of costs of fees, letters patent, commissions, warrants, proclamations, by-laws, resolutions or other instruments) which can be statutory instruments to form a new class which may be further limited and cut down by the terms of section 2(1)(d)(iii)—(vi).

---

(1) Perhaps the word "document" should be used as being more neutral than "instrument" and less perplexing.

What documents then are excluded by these mysterious words? This question should more properly be put: What documents made, etc. in pursuance of which statutory powers are excluded? It cannot be that what was sought to be excluded were documents of an administrative or executive, that is to say, a non-legislative character, for the distinction between documents made in the exercise of a legislative power and those not is the crux of the distinction between a statutory instrument and the species, regulations, a distinction so clearly drawn in section 2(1)(b)(i) of the Act. Similarly, executive acts of the Governor in Council pursuant to the Prerogative are statutory instruments by force of section 2(1)(d)(ii) of the Act. Nor can it be that the exclusion extends to working papers, or the giving of advice in any written forms, for these are expressly excluded from the definition by section 2(d)(v). The conclusion must be that the exclusion in section

dans cet esprit, de se demander s'il est possible de soutenir une interprétation différente de la section 2(1)(d)(i), une interprétation plus en rapport avec l'intention de la Chambre telle qu'exprimée dans la section 26, et avec le rôle du Comité. Au moins, ceci pourrait servir de guide pour le Comité lorsqu'il aura à décider ce que devrait être la définition d'un instrument statutaire, même s'il n'est pas certain que le Comité dira ce que la présente définition signifie, mais seulement qu'elle est, en tant qu'avant-projet, totalement insatisfaisante et qu'il serait burlesque de vouloir l'appliquer de la façon dont le voit le Bureau du Conseil Privé.

Le cœur du problème se trouve dans l'emploi de certains mots à l'article 2(1)(d)(i) qui sont ainsi rédigés:

> «... par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte ...»

A cause de l'absurdité qui résulte de la séparation de cette phrase en deux épreuves, ce qui, comme on le constate en III(5) ne mène à rien, je pense que, nonobstant l'utilisation normale du mot «autrement» tel que mentionné à l'article 2(1)(d)(ii) comme une restriction indépendante, et au moins pour ce seul exemple, l'expression «autrement» ne peut être considérée indépendamment des mots qui la précèdent, et on doit lire la phrase entière pour y trouver une description du genre de pouvoir réglementaire qui, si l'on doit en faire un texte, deviendra «texte réglementaire». En d'autres mots, les textes[1] rédigés en vertu d'un pouvoir réglementaire ne sont pas tous des textes réglementaires. Les mots mystérieux que l'on trouve à l'article 2(1)(d)(i) visent à restreindre la catégorie des documents (c'est-à-dire la catégorie des règles, des décrets, des arrêtés, des ordres, des règlements, des ordonnances, des directives, des formules, des tarifs de dépens, des frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, des commissions, des mandats, des proclamations, des règlements administratifs, des résolutions ou tout autre texte établi) qui peuvent devenir des textes réglementaires pour former une nouvelle catégorie qui pourra à nouveau être limitée et restreinte par la teneur de l'article 2(1)(d)(iii)-(vi).

---

(1) On pourrait peut-être utiliser le mot «document», qui semble un peu plus neutre et moins ambigu que le mot «instrument».

Quels sont donc les documents qui sont exclus par ces mots mystérieux? On devrait plutôt poser la question: quels sont les documents etc. qui ne créent pas de pouvoirs réglementaires? Il ne peut s'agir d'exclure des documents d'ordre administratif ou exécutif, c'est-à-dire non législatif, pour faire la distinction entre les documents rédigés au cours de l'application d'un pouvoir législatif et ceux qui ne font pas l'objet de la distinction entre un texte réglementaire et les règlements, distinction si bien définie à l'article 2(1)(b)(i) de la loi. Parallèlement, les actes réglementaires du gouverneur en conseil, conformément à ses prérogatives, sont des textes réglementaires définis à l'article 2(1)(d)(ii) de la loi. Il ne peut non plus s'agir d'exclure les documents de travail, ou les avis écrits, parce qu'ils sont expressément exclus de la définition mentionnée à l'article 2(1)(d)(v). On doit conclure que la restriction mentionnée à l'article 2(1)(d)(i) vise les documents rédigés en fonction

2(1)(d)(i) relates to documents made pursuant to some part of the powers conferred by statute to make non-legislative type documents. It cannot relate, as has been pointed out, to *all* documents containing non-legislative matter, but it does not follow from that conclusion that *all* documents made pursuant to statute but not in the exercise of a legislative power are statutory instruments. That is to say, all statutory instruments of a legislative character are regulations but not all instruments of a non-legislative character need be accounted statutory instruments. Since this is not an opinion on the definition of "regulation" I need not consider the extent of meaning of the phrase "made in the exercise of a legislative power" or "instrument of a legislative character."

Instruments or documents made pursuant to statute but of a non-legislative character take many forms and include everything from permits to sell postage stamps issued under the Post Office Act and Regulations to forms of contract drawn up by the Department of Supply and Services. Obviously, it cannot have been within the contemplation or intention of Parliament that such administrative documents be statutory instruments and subject to scrutiny. Such instruments, even if expressly authorized to be issued ("the Minister may grant permits") are clearly instruments relating to a matter in respect of which powers or functions have been conferred on a person or body.

Consider also the statutory provisions by which Departments of State or Ministries are established. Of course, Departments can be set up under the Prerogative but the legislative course is now followed. The statutory provisions are contained in individual statutes or in the Government Organization Act R.S.C. 2nd Supp. C. 14. They proceed by legislating that there shall be a Department or Ministry of X over which the Minister of X shall preside. The powers and functions of the Minister are then set forth in compendious form. Consider:

External Affairs Act, section 4

> "The Minister, as head of the Department, has the conduct of all *official communications between the Government of Canada and the government of any other country in connection with the external affairs of Canada*, and is charged with such other duties as may be assigned to the Department by order of the Governor in Council in relation to such external affairs, or to the conduct and management of international negotiations so far as they may appertain to the Government of Canada."

and *Government Organization Act, sections 5 and 6*

> "5. The duties, powers and functions of the Minister of the Environment extend to and include all matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction, not by law assigned to any other department, branch or agency of the Government of Canada, relating to

de certains pouvoirs conférés par règlement afin d'en faire des documents à caractère non législatif. Comme on l'a fait remarquer, cela ne peut s'appliquer à *tous* les documents traitant de questions non législatives, mais on ne peut conclure pour autant que les documents rédigés en fonction d'un règlement mais non pas en fonction d'un pouvoir législatif sont *tous* des textes réglementaires. C'est-à-dire que tous les textes réglementaires de caractère legislatif sont des règlements, mais il n'est pas nécessaire que tous les textes qui ne sont pas de caractère législatif soient considérés comme étant des textes réglementaires. Puisqu'il ne s'agit pas d'une opinion au sujet de la définition de «règlement», il n'est pas nécessaire que je considère l'étendue de la signification de la phrase «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» ou «texte de caractère législatif».

Les textes ou les documents établis conformément à un statut, mais qui n'ont pas un caractère législatif, prennent de nombreuses formes et toutes sortes de documents s'y trouvent inclus, depuis des permis pour la vente des timbres postaux délivrés aux termes de la Loi sur les Postes et des règlements correspondants, jusqu'aux formules de contrat établies par le ministère des Approvisionnements et Services. Évidemment, il n'est pas possible que le Parlement ait envisagé ou voulu que de tels documents administratifs soient des textes règlementaires et qu'ils soient soumis à vérification. De tels textes, même si leur délivrance est expressément autorisée («le ministre peut accorder des permis») sont nettement des textes qui se rapportent à une question au sujet de laquelle des pouvoirs ou des fonctions ont été conférés à une personne ou à un organisme.

Considérez également les dispositions statutaires en vertu desquelles les départements d'État ou les ministères sont institués. Bien entendu, on peut instituer des départements d'État en vertu de la Prérogative royale, mais on suit actuellement la procédure législative. Des statuts particuliers ou la Loi sur l'organisation du gouvernement, S.R.C., supplément, C.14, renferment ces dispositions statutaires. On procède en légiférant qu'un département ou un ministère X sera institué sous la présidence du ministre X. Les pouvoirs et les fonctions du ministre sont ensuite énoncées avec concision. Étudiez:

L'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères:

> 4. Le Ministre, en sa qualité de chef du minstère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada.

et les articles 5 et 6 de la Loi sur l'organisation du gouvernement:

> 5. Les fonctions et pouvoirs du ministre de l'Environnement englobent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant

(a) sea coast and inland fisheries;

(b) renewable resources, including

(i) the forest resources of Canada,

(ii) migratory birds, and

(iii) other non-domestic flora and fauna;

(c) water;

(d) meteorology;

(e) the protection and enhancement of the quality of the natural environment, including water, air and soil quality;

(f) technical surveys within the meaning of the Resources and Technical Surveys Act relating to any matter described in paragraphs (a) to (e); and

(g) notwithstanding paragraph 5(f) of the Department of National Health and Welfare Act, the enforcement of any rules or regulations made by the International Joint Commission, promulgated pursuant to the treaty between the United States of America and His Majesty, King Edward VII, relating to boundary waters and questions arising between the United States and Canada, so far as they relate to pollution control.

"6. The Minister of the Environment, in exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 5, shall

(a) initiate, recommend and undertake programs, and coordinate programs of the Government of Canada, that are designed to promote the establishment or adoption of objectives or standards relating to environmental quality, or to control pollution; and

(b) promote and encourage the institution of practices and conduct leading to the better protection and enhancement of environmental quality, and cooperate with provincial governments or agencies thereof, or any bodies, organizations or persons, in any programs having similar objects."

If some limitation did not appear in section 2(1)(d)(i) every document signed by or issued under the authority of the Ministers as to the operation and management of the Departments of External Affairs and the Environment respectively, would be statutory instruments a result which follows from their powers being conferred by statute, and not by the exercise of the Prerogative. Similarly, "official communications" between the Government of Canada and any other country—" if in writing would be statutory instruments if section 2(1)(d)(i) read simply "— or other instrument issued, made or established (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament". And on the Privy Council Office's interpretation of the limiting words in section 2(1)(d)(i) such "official communications" would still seem to be statutory instruments because the Minister has the power to conduct all "official communications" (including those in writing) by name pursuant to section 4 of the External Affairs Act.

a) les pêches en eaux côtières et intérieures;

b) les ressources renouvelables, notamment

(i) les ressources forestières du Canada,

(ii) les oiseaux migrateurs, et

(iii) la flore et la faune sauvages en général;

c) les eaux;

d) la météorologie;

e) la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol;

f) les relevés techniques, au sens où l'entend la *Loi sur les ressources et les relevés techniques*, relatifs à toute question visée aux alinéas *a*) à *e*); et,

g) nonobstant l'alinéa 5*f*) de la *Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*, l'application des règles ou règlements établis par la Commission conjointe internationale et promulgués en application du traité signé entre les États-Unis d'Amérique et Sa Majesté le Roi Édouard VII, relativement aux eaux limitrophes, et aux questions surgissant entre les États-Unis et le Canada, dans la mesure où elles concernent la lutte contre la pollution.

6. Le ministre de l'Environnement, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 5, doit

a) amorcer, recommander et entreprendre des programmes qui sont conçus pour favoriser l'établissement ou l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution, et coordonner les programmes du gouvernement du Canada dans ce domaine; et

b) favoriser et encourager l'adoption de pratiques et attitudes tendant à protéger et améliorer davantage la qualité de l'environnement, et coopérer avec les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, ou avec tous autres organismes, associations ou personnes, à des programmes dont les objets sont analogues.

Si une certaine restriction n'était pas prévue au sous-alinéa 2(1)*d*)(i), tous les documents signés par les ministres ou émis sous leur autorité régissant le fonctionnement et la gestion des ministères des Affaires extérieures et de l'Environnement respectivement seraient des textes réglementaires, un résultat qui découle de ce que leurs pouvoirs leur sont conférés en vertu d'un statut et non dans l'exercice de la Prérogative royale. De même, les «communications officielles» entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays . . .», si elles ont lieu par écrit, seraient des textes réglementaires si le sous-alinéa 2(1)*d*)(i) était simplement libellé ainsi: « . . . ou tout autre texte émis, rédigé ou établi (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime». Et d'après l'interprétation des termes restrictifs du sous alinéa 2(1)*d*)(i) que donne le Bureau du Conseil privé, de telles «communications officielles» sembleraient encore être des textes réglementaires parce que le ministre a le pouvoir de conduire toutes les «communications officielles» (y compris celles qui sont faites par écrit) en son nom, conformément à l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures.

Thus, it would appear that the limiting words of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act must relate to the mode of administration of a Department or regulation making authority, to the documents which relate to the manner of proceeding and to the result of proceeding, to everything from an instruction as to feeding the departmental cat to the actual permit (document) issued to an applicant to empower him to become a supplicant for some further governmental boon.

The interpretation which is sought here to be given to section 2(1)(d)(i) could be presented more elaborately but that is hardly necessary in order to demonstrate first, that the Privy Council Office definition is both unsound and completely unsatisfactory from the point of view of Parliamentary scrutiny and, secondly, that some other interpretation is possible of the admittedly obscure text of section 2(1)(d)(i). That other interpretation is simply that the limiting words, comprising one test and not two, are designed to exclude documents of an administrative kind, e.g. organizational memoranda within Departments, and documents that are the end result of the administrative process such as permits, and administrative decisions taken in respect of individual cases, all of which latter are, of course, open to review on other grounds in the courts where circumstances permit.

V

At the risk of confusing everyone, including myself, further, it has to be observed that the word "regulation" is defined for the purposes of the Interpretation Act in this way:

> " 'regulation' includes an order, regulation, order in council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established
>
> (a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or
>
> (b) by or under the authority of the Governor in Council."

While the catalogue of types of instrument is not identical with the opening words of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act, it is substantially similar and paragraphs (a) and (b) above are identical with section 2(1)(d)(i) and section 2(1)(d)(ii) *with the limiting words excluded*. The genesis of the definition of statutory instrument in the definition of "regulation" adopted in the Interpretation Act in 1967-1968 C. 7 is readily apparent. The examination of this definition also confirms the view that all the words in section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act following "in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act of Parliament" constitute a single limitation.

The overall picture then is this:

> (a) For the purposes of the Interpretation Act there is a definition of "regulation" which is considerably wider than that of "statutory instrument" in the Statutory Instruments Act. This wide definition is of importance in sections 6 and 7 of the Interpretation Act concerning commencement, repeal and the making of regulations before an Act comes into force. Since the word "enactment" includes "regulation" the wide

Ainsi, il semblerait que les termes restrictifs du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires doivent se rapporter au mode d'administration d'un ministère ou d'un organisme de règlementation, aux documents relatifs à la procédure et à ses résultats, à toutes les formalités, depuis les instructions communiquées aux fonctionnaires du ministère sur la marche à suivre en cas d'incendie jusqu'au permis (document) délivré à un requérant pour lui permettre de devenir un suppliant pour l'obtention d'autres aubaines qu'accorde le gouvernement.

L'interprétation qu'on cherche à donner ici à l'article 2(1)*d*)(i) pourrait être présentée de façon plus élaborée, mais ce n'est pas vraiment nécessaire pour démontrer d'abord, que la définition du Bureau du Conseil Privé est erronée et tout à fait insatisfaisante après examen parlementaire et, deuxièmement, qu'il y a d'autres interprétations possibles du texte de l'article 2(1)*d*)(i) qui de l'aveu général est obscur. L'autre interprétation est simplement que les termes limitatifs, comportant une épreuve et non pas deux, visent à exclure les documents de nature administrative, par exemple les notes de service portant sur la structure des ministères, et les documents qui sont l'aboutissement du processus administratif tels que les permis, et les décisions administratives prises concernant des cas particuliers, qui sont tous naturellement sujets à révision pour d'autres raisons dans les Cours où les circonstances le permettent.

V

Au risque de mêler tout le monde, y compris moi-même, notons que le mot «règlement» est défini aux fins de la Loi d'interprétation de la façon suivante:

> « 'règlement'« comprend une ordonnance, un règlement, un décret du Conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de Cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi
>
> *a*) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou
>
> *b*) par le gouvernement en conseil ou sous son autorité.»

Même si le catalogue des genres de textes n'est pas identique avec les termes d'ouverture de l'article 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, il est semblable en substance et les alinéas *a*) et *b*) ci-dessus sont identiques à l'article 2(1)*d*)(i) et à l'article 2(1)*d*)(i) exception faite des termes limitatifs. L'origine de la définition de texte réglementaire dans la définition de «règlement» adoptée dans la Loi d'interprétation en 1967-1968 chapitre 7 est très évidente. L'examen de ces définitions confirme également l'opinion voulant que tous les termes dans l'article 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires suivant «dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement au sous son régime» constitue une seule limitation.

Voici donc l'idée générale qui s'en dégage:

> *a*) Aux fins de la Loi d'interprétation, il y a une définition de «règlement» qui est considérablement plus large que celle de «texte réglementaire» de la Loi sur les textes réglementaires. Cette vaste définition est importante à l'article 6 et 7 de la Loi d'interprétation concernant l'effet, l'abrogation et l'élaboration des règlements avant qu'une loi entre en vigueur. Étant donné que la définition de «texte législatif» comprend

definition is also of importance in every provision of the Interpretation Act which refers to "enactment".

(b) There is a definition of "statutory instrument" in section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act which is of importance primarily in delimiting the scope of parliamentary scrutiny, since the Act does not lay down any regime governing the registration and publication of statutory instruments as such. There are the further points that (i) a statutory instrument that is not published in the Canada Gazette may, perhaps, not be judicially notices (section 23) and (ii) the right of public access under section 24 extends only to statutory instruments as defined in the Statutory Instruments Act. Only *some* statutory instruments must be registered. Vide section 6.

(c) There is a species of statutory instrument known as a regulation, as defined by the Statutory Instruments Act, to which special rules as to registration and publication attach.

The whole scheme of differentiation borders on the arcane.

VI

As a final point the Committee might care to consider either concurrently with the definition of a "statutory instrument" or at a later date, the rationale for and the consequences of the distinction drawn in the Statutory Instruments Act between "statutory instrument" and "regulation", to which documents quite different rules as to registration and publication apply.

le terme «règlement», cette acception large est également importante dans toutes les dispositions de la Loi d'interprétation qui font état de «textes législatifs».

b) Le sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires donne une définition de «texte réglementaire» qui est importante d'abord parce qu'elle limite l'étendue de l'examen parlementaire, étant donné que la Loi ne stipule aucun régime régissant précisément l'enregistrement et la publication des textes réglementaires. En outre, (i) il est possible qu'un texte réglementaire qui n'est pas publié dans la Gazette du Canada ne soit pas admis d'office en justice article 23 et (ii) le droit d'accès du public aux termes de l'article 24 porte seulement sur les textes réglementaires tels que définis dans la Loi sur les textes réglementaires. Quelques textes réglementaires seulement doivent être enregistrés (voir l'article 6).

c) Il existe un genre de textes réglementaires connu sous le nom de règlement défini par la Loi sur les textes réglementaires qui fait l'objet de règles spéciales d'enregistrement et de publication.

Toute la série des différenciations frise le mystère.

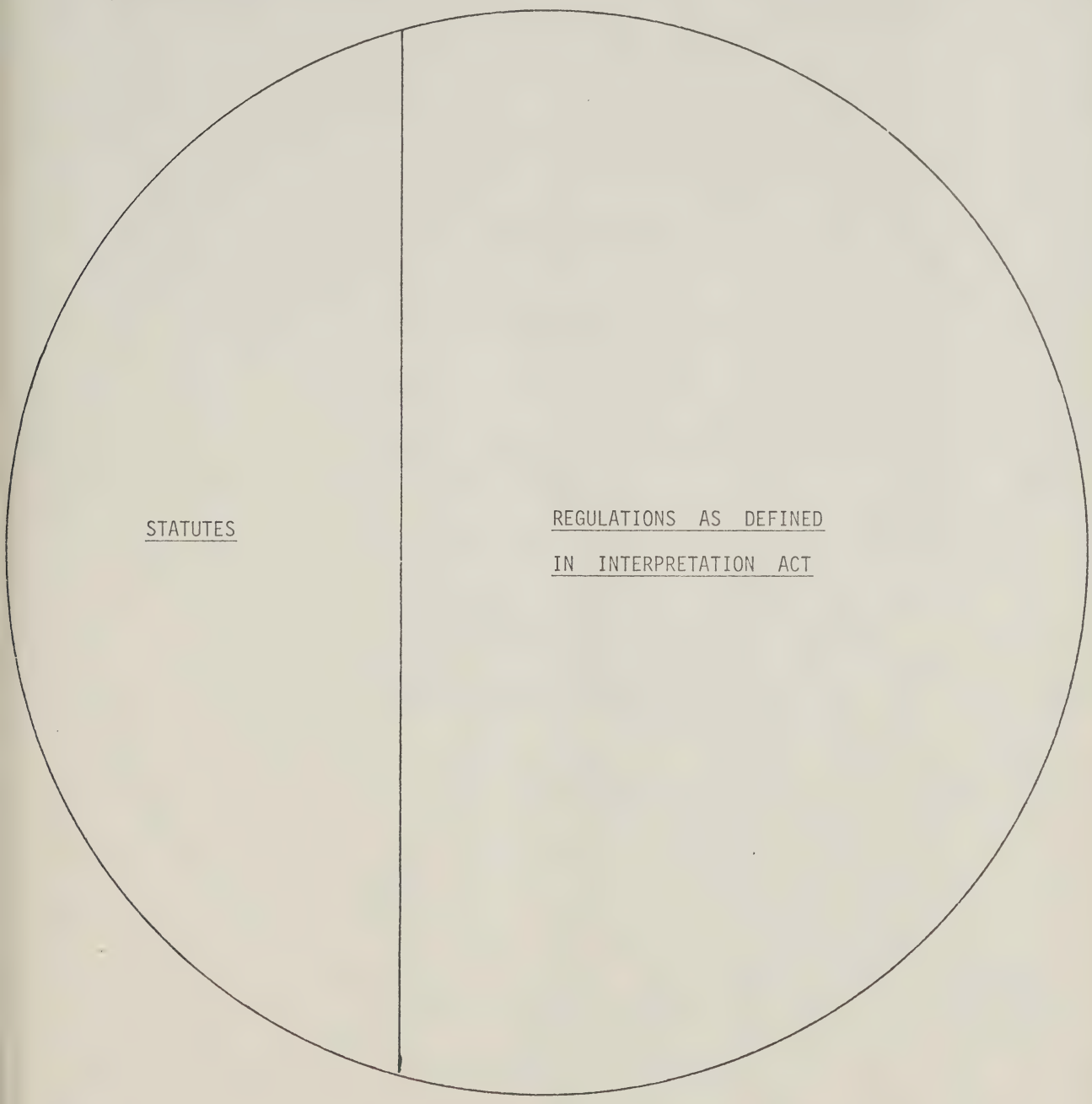
VI

Finalement, le Comité aimerait peut-être étudier en même temps que la définition de «texte réglementaire» ou à une date ultérieure, la raison d'être et les conséquences de la distinction qui existe dans la Loi sur les textes réglementaires entre «texte réglementaire» et «règlement», étant donné que des règles très différentes quant à l'enregistrement et la publication s'appliquent à ces deux genres de documents.

APPENDIX "RSI-16"

ENACTMENTS
AS DEFINED IN
INTERPRETATION ACT

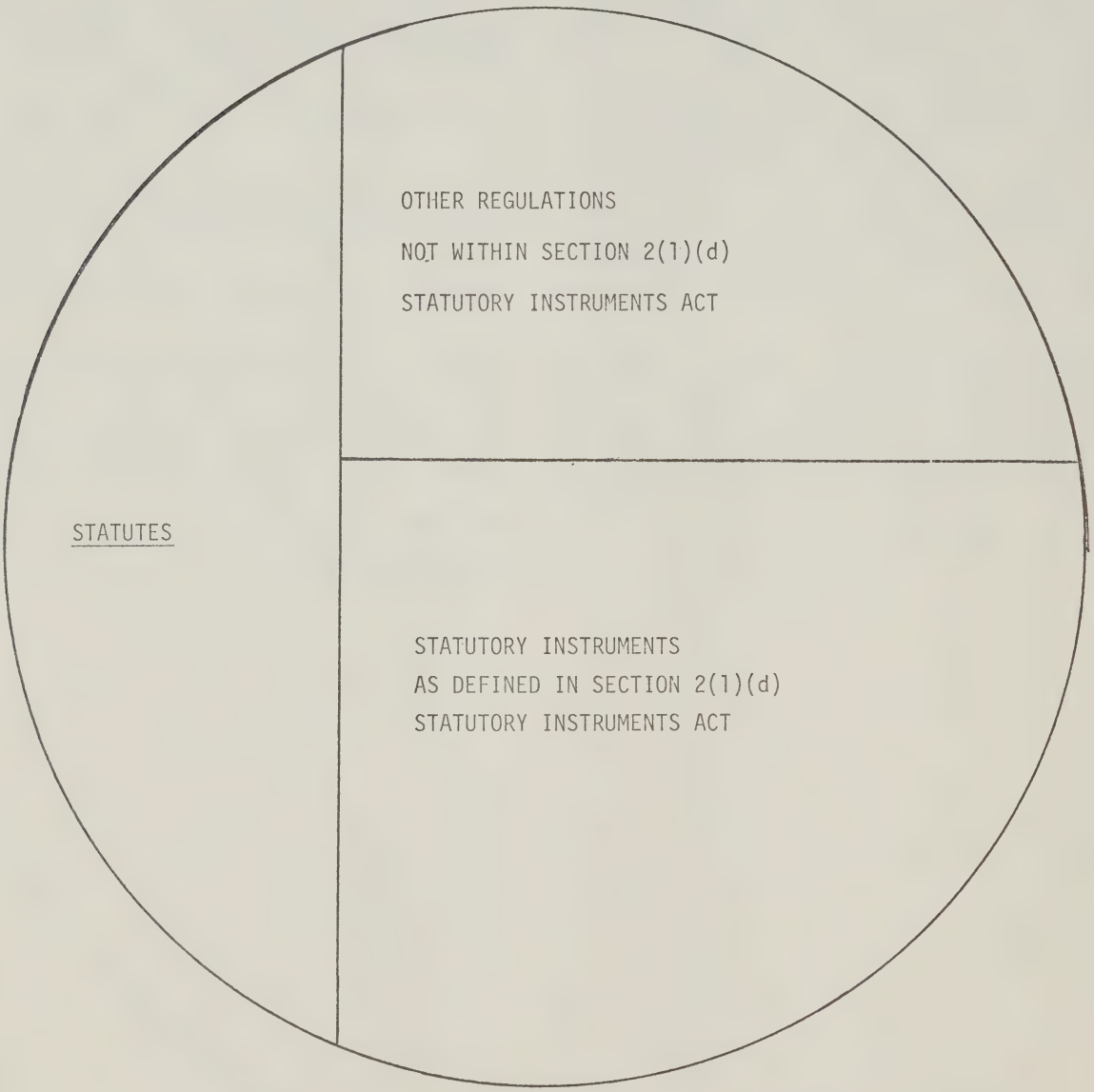
No. 1



APPENDIX "RSI-17"

REGULATIONS UNDER
INTERPRETATION ACT

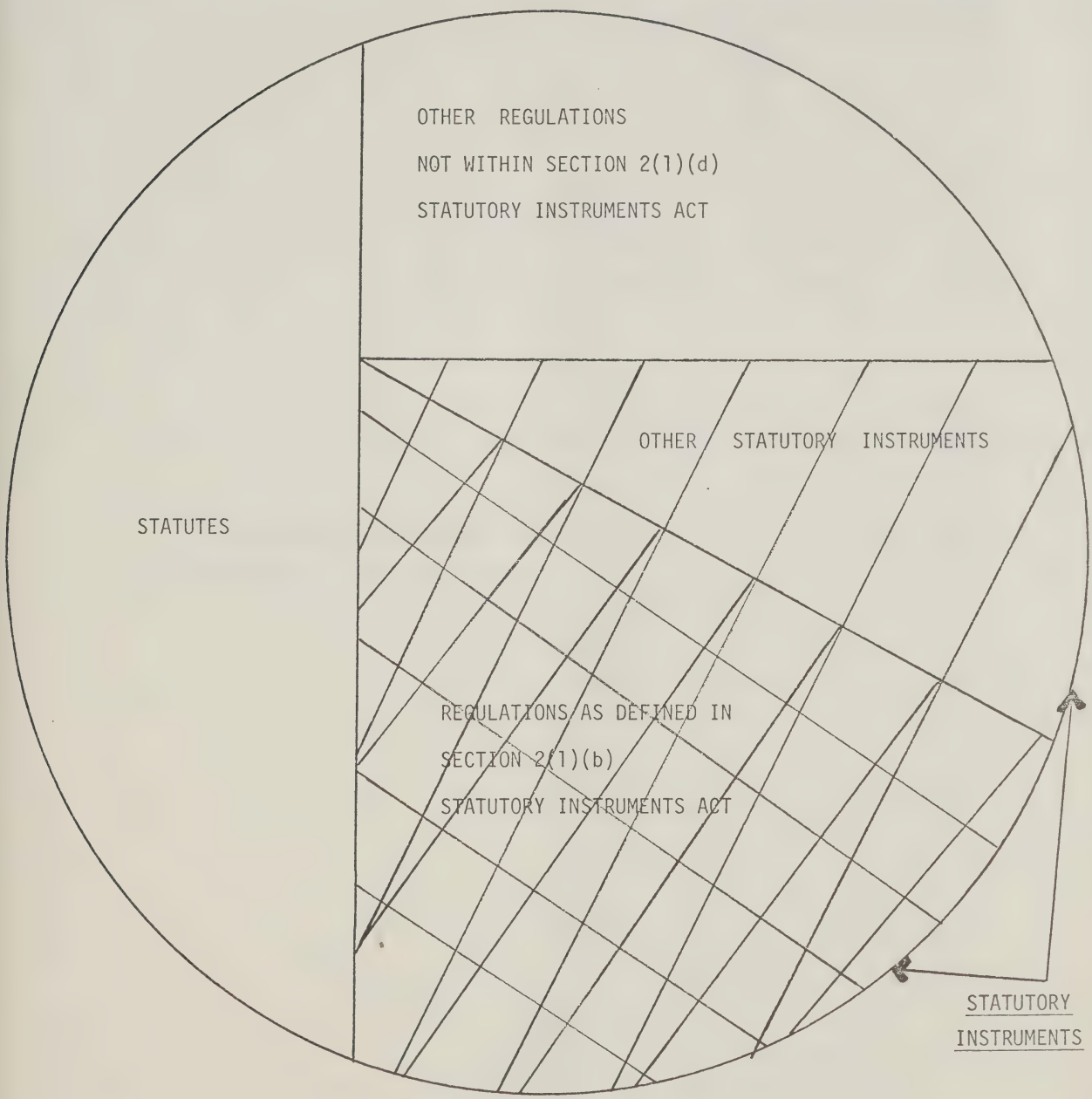
No. 2



APPENDIX "RSI-18"

OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS AND REGULATIONS

No. 3



APPENDICE «RSI-16»

ORDONNANCES No. 1

TELLES QUE DÉFINIES DANS LA
LOI SUR L'INTERPRÉTATION



APPENDICE «RSI-17»

RÈGLEMENTS D'APRÈS LA
LOI SUR L'INTERPRÉTATION

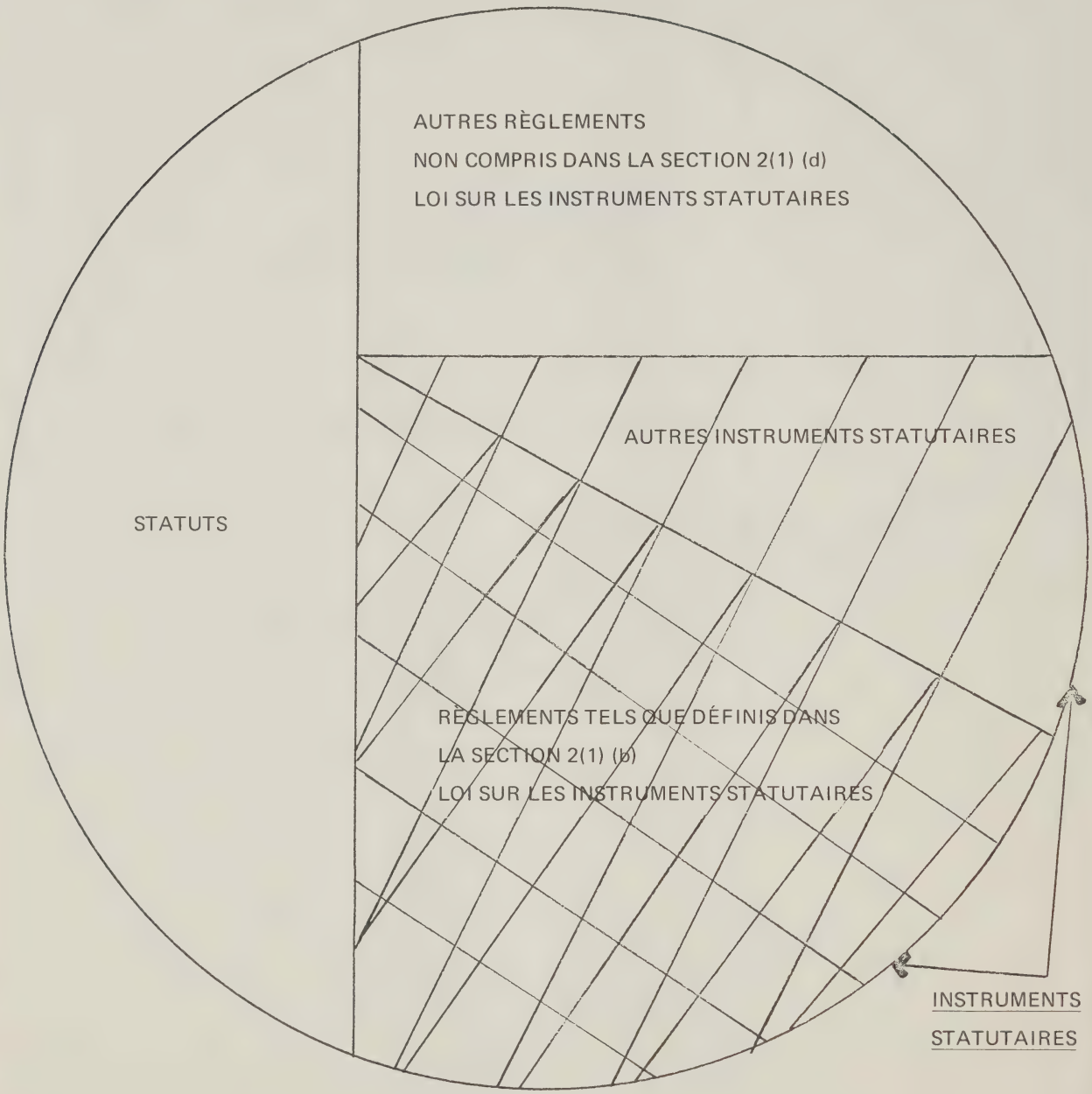
No. 2



APPENDICE «RSI-18»

AUTRES INSTRUMENTS STATUTAIRES ET RÈGLEMENTS

No. 3



Issue No. 35

Thursday, July 10, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 35

Le jeudi 10 juillet 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

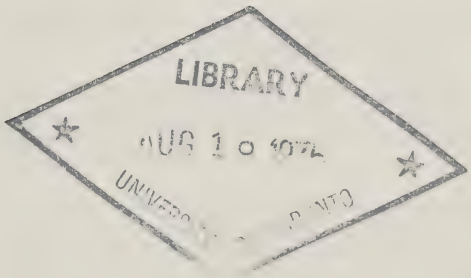
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29479—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 10, 1975
(36)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office dated May 29, 1975 and June 13, 1975 relating to SOR/74-632—Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1974.

On SI/74-70—Canadian Turkey Information Regulation,

Agreed,—That consideration be deferred pending receipt of a reply from the Department of Agriculture to correspondence relating to SOR/73-274—Canadian Egg Information Regulations.

The Committee considered SI/72-68—Saskatchewan Egg Marketing Levies Order and SOR/72-368—Saskatchewan Milk Marketing Levies Order.

On SI/75-49—Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order—amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the amendment.

The Committee considered SI/75-44—Ontario Milk Marketing Levies Order—amendment; SOR/72-246—Ontario Egg Marketing Levies Order; SOR/74-526—Ontario Egg Marketing Levies Order—amendment; SOR/75-217—Ontario Egg Marketing Levies Order; SI/73-48—Schedule to the Narcotic Control Act—amendment; SI/72-12—Public Service Superannuation Act—Schedule A—amendment and correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office dated May 14, 1975 and June 2, 1975 relating to SI's/73-49, 74-10, 74-21, 74-53, 74-118, 74-119 and 75-45, all Court of Appeal Rules.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 JUILLET 1975
(36)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 5, sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, en date du 29 mai 1975 et du 13 juin 1975 concernant le DORS/74-632—Décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation.

TR/74-70—Règlement sur les renseignements relatifs aux dindons du Canada,

Il est convenu,—Que l'étude soit reportée en attendant de recevoir une réponse du ministère de l'Agriculture à la lettre portant sur le DORS/73-274—Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada.

Le Comité étudie le TR/72-68—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de la Saskatchewan et le DORS/72-368—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan.

TR/75-49—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—Modification,

Il est convenu,—Que le Conseil auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires sur la modification.

Le Comité étudie le TR/75-44—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification; le DORS/72-246—Décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de l'Ontario; le DORS/74-526—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de l'Ontario—Modification; le DORS/75-217—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de l'Ontario; le TR/73-48—Annexe de la Loi sur les stupéfiants—Modification; le DORS/72-12—Loi sur la pension de la Fonction publique—Annexe A—Modification et correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, en date du 14 mai 1975 et du 2 juin 1975 concernant les TR/73-49, 74-10, 74-21, 74-53, 74-118, 74-119 et 75-45, toutes des règles des Cours d'appel.

Counsel to the Committee answered questions.

Agreed,—That at its next meeting the Committee do consider a document entitled—The Nature of a Statutory Instrument—submitted by Counsel to the Committee at the meeting held on July 3, 1975 and appended as Appendix RSI-15 to the Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 34, of that date.

Ordered,—That the letters dated May 29, 1975 and June 13, 1975 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office with an extract from Appendix JLA-6 to the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, Issue No. 28, dated May 28, 1975, comments by Counsel to the Committee relating to SI's/74-70, 72-68, 75-49, SOR's/72-246, 74-526, 75-217, SI's/73-48, 72-12 and the letters dated May 14, 1975 and June 2, 1975 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office be printed *in-extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:03 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est convenu,—Que lors de sa prochaine réunion, le Comité étudie un document intitulé—La nature d'un texte réglementaire—présenté par le conseiller auprès du Comité lors de la séance du 3 juillet 1975 et joint comme Appendice RSI-15 aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Fascicule nº 34*).

Il est ordonné,—Que les lettres du 29 mai 1975 et du 13 juin 1975 échangées entre le Conseil auprès du Comité et le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé ainsi qu'un extrait de l'Appendice JLA-6 joint aux procès-verbal et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, fascicule nº 28, en date du 28 mai 1975, les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité concernant les TR/74-70, 72-68, 75-49, les DORS/72-246, 74-526, 75-217, les TR/73-48, 72-12 et les lettres du 14 mai 1975 et du 2 juin 1975 échangées entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, soient joints *in-extenso* aux procès-verbal et témoignages de la séance de ce jour.

A 12 h 3, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, July 10, 1975

• 1103

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. This morning we will resume consideration of a variety of matters that were left over from the other day, plus one new topic which is first on the list.

However, before we proceed to it, may your Chairman advise you that I woke up in the middle of the night with a real nightmare the other night. It suddenly struck me that if some of these things should not properly be before us because they are not within the purview of the Committee, then it would have been up to Senator Forsey or myself to rule discussion on them out of order, and that would have made some rather interesting decisions from the Chair. I think perhaps we are on the better course to accept everything that comes before us and fight it out as a Committee, rather than having the Chairman forced into rather difficult rulings.

This morning we will turn first, if we may, to SOR/74-632, the prohibition and withdrawal of certain lands from disposal order 1974. This had been before us twice, on March 6 and April 10. There is an exchange of correspondence between Miss Mayrand and Mr. Ross, and that is printed as part of our proceedings.

• 1105

Mr. Clerk, I think to make it intelligible we will simply put some kind of a preamble, and then the drafting of legislation that has been sent to us should also be—there is about a paragraph from Page 28:37 of the 28-5-75 report of the Justice and Legal Affairs Committee. It should be printed. All these should be printed.

May 29, 1975

Mr. A. S. Ross,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
OTTAWA.

Dear Mr. Ross:

Re: SOR/74-632, Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1974

Your letter dealing with the above Order was before the Joint Committee at its meeting of April 10, 1975.

In reading the Proceedings of that meeting, you will see that the Committee expressed the view that the phrase in paragraph (b) of the preamble "for the reason that the lands described in the schedule are required for a national park" could not be considered repetitious in the French version only. Since it is not simply a matter of translation, but one of equivalence of the two versions, either this phrase is considered repetitious and is, therefore, deleted from the English version or it is considered necessary and is then added to the French version.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 10 juillet 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Ce matin, nous reprenons l'étude de diverses questions qui figuraient à l'ordre du jour de la dernière réunion et nous examinons une nouvelle question.

Cependant, avant de commencer, je voudrais vous dire que je me suis réveillé au milieu de la nuit à cause d'un cauchemar. J'ai pensé que si les choses que nous examinions ne relevaient pas du Comité, le sénateur Forsey ou moi-même devrions déclarer la discussion non recevable et cela aurait pu causer une prise de position intéressante. Toutefois, je crois que nous devrions débattre toutes les questions au lieu de forcer le président à prendre des décisions difficiles.

Passons au DORS 74-632—Décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation qui nous a été soumis le 6 mars et le 10 avril. La correspondance entre M[lle] Mayrand et M. Ross a été inscrite au compte-rendu.

Monsieur le greffier, pour le rendre plus clair, nous allons simplement insérer une sorte de préambule. Il faudra également revoir les rédactions des lois qui nous ont été envoyées. Il y a également le paragraphe à la page 28:37 du rapport du Comité de la justice et des affaires juridiques du 28-5-75. Il devrait être imprimé. Tous ces documents doivent être imprimés.

29 mai 1975

M. A. S. Rose
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Immeuble de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa

Objet: DORS/74-632, Prohibition et soustraction de certaines terres à l'aliénation—Décret de 1974

Monsieur,

Le Comité mixte a pris connaissance, lors de sa réunion du 10 avril 1975, de votre lettre concernant le décret mentionné ci-dessus.

En lisant les délibérations de cette réunion, vous constaterez que le Comité a exprimé l'avis que l'expression de l'alinéa b) de l'avant-propos «parce que les terres décrites à l'annexe sont nécessaires pour l'aménagement d'un parc national» pourrait être considérée répétitive dans la version française seulement. Étant donné qu'il n'est pas seulement question de traduction, mais aussi d'équivalence des deux versions, on peut, d'une part, trouver l'expression répétitive et la retirer de la version anglaise, ou bien juger qu'elle est nécessaire et l'ajouter à la version française.

[*Text*]

I hope that we can come to an agreement on this point.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

[*Interpretation*]

J'espère que nous pourrons nous mettre d'accord sur ce meilleurs sentiments.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiment.

Le conseiller
L. Mayrand.

June 13, 1975

Ms. L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/74-632, Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1974

Dear Ms. Mayrand:

I refer to your letter of May 29, 1975 drawing to my attention the Joint Committee's discussion of my letter of April 9, 1975 to Mr. Eglington respecting the above-mentioned Order.

You explained to me on the telephone that the quotation, on page 23:10 of the Minutes of the Proceedings and Evidence of the Committee, of the English preamble of the Order in Council was an error and that, when Mr. Eglington referred to the last dozen words that were deleted in the French text (reported at the top of page 23:11 of the Minutes), he was in fact referring to the preamble to paragraph (b) of the Order. The view expressed to me by the legal officer who settled the French version of the Order was that the words omitted from paragraph (b) of the French version of the Order were a repetition of the introductory words quoted at the bottom of page 23:10 of the Minutes.

In settling the French version the legal officer followed the approach that is being introduced in the Department of Justice in the preparation of Bills for Parliament. That is to say, he endeavoured to ensure that the concept formulated in the English version of the Order was faithfully reproduced in the French version of the Order rather than that it be a word for word translation. Having determined that this objective would be attained whether or not the repetitious words were included, he chose to omit the words and thereby improve the French of the French version.

With respect to the new approach being introduced in the Department of Justice, in the preparation of French versions of legislation, I am enclosing herewith for your information a copy of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs for May 28, 1975. On the last page of the Minutes, in Appendix "JLA-6" the new approach to be used in the preparation of French versions of legislation is explained under the heading "*Drafting of Legislation*".

Le 13 juin 1975.

Mlle L. Mayrand,
Conseiller,
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires,
Pièce 312, Édifice Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa, Ontario.

OBJET: DORS/74-632, Décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation

Mademoiselle:

Je me reporte à votre lettre du 29 mai, 1975 où vous attiriez mon attention sur la discussion menée par le Comité mixte à propos de ma lettre du 9 avril 1975 adressée à M. Eglington et portant sur le décret susmentionné.

Vous m'avez expliqué au téléphone qu'on a cité par erreur le préambule anglais du décret du conseil à la page 23:10 des Procès-verbaux et témoignages du Comité, et que lorsque M. Eglington a mentionné les douze derniers mots qui avaient été supprimés dans le texte français (mentionnés au haut de la page 23:11 du procès-verbal), il voulait dire en fait le préambule de l'alinéa (b) du décret. Le Conseiller juridique qui a rédigé la version française du décret m'a dit que les mots omis dans l'alinéa (b) de la version française du décret étaient une répétition des mots d'introduction cités au bas de la page 23:10 des procès-verbaux.

Pour rédiger la version française, le Conseiller juridique a suivi la méthode qu'adopte maintenant le ministère de la Justice pour ce qui est de l'élaboration des bills pour le Parlement. Il s'est donc assuré que les idées contenues dans la version anglaise du décret étaient fidèlement reproduits dans la version française plutôt que d'effectuer une traduction littérale. S'étant assuré, soient qu'il pouvait atteindre cet objectif que insérer ou non les termes redondants, il a choisi de supprimer ces derniers afin d'améliorer le style de la version française.

En ce qui concerne la nouvelle méthode qu'adopte maintenant le ministère de la Justice pour la rédaction des versions françaises des lois, vous trouverez ci-joint pour votre information une copie des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques du 28 mai 1975. A la dernière page des Procès-verbaux, dans l'appendice «JLA-6», on explique sous la rubrique «Rédaction des Lois» la nouvelle méthode qu'on adoptera pour la rédaction des versions françaises des lois.

[*Texte*]

Yours truly,

A. S. Ross,

Legal Adviser.

APPENDIX "JLA-6"

FRANCOPHONES AND THE USE OF FRENCH IN THE DEPARTMENT OF JUSTICE

(Extract)

Drafting of Legislation

The French language is used extensively in the Privy Council Office and Legislation Section in the course of preparing and printing legislation in both languages. Of the 24 legal officers serving in these sections, 50 per cent are bilingual.

At present most drafting is originally done in English; translated into French; and the French translation reviewed by Francophone legal officers and editing staff. Is it our hope that with the advancement of bilingualism throughout the public service, eventually the Department will be in a position to prepare original drafts in French and thus reverse the translation process.

Nevertheless, it is in this very translation process that major advances have been made in recent months. Since the beginning of the present session of Parliament, a fresh approach has been developed in the preparation of the French version of legislation. Originally, the French version was almost always a literal word-for-word translation of the English text. Francophones were fully aware that the French version of legislation was weak—not in its terminology but in its phraseology. French terminology was wedded to English phraseology with the consequence that few Francophone lawyers relied solely on the French version of legislation for fear of misinterpreting its provisions.

With the assistance of the new Chief Translator, who is also a linguist, a new approach is being developed. A rigid word-for-word translation is avoided. Instead, the translator is asked to carry into French the concept formulated in the English version. It follows that when one reads current legislation he should no longer look for the French word corresponding to the English word, but rather he should look for corresponding concepts.

Several Bills prepared in accordance with this new approach have been passed by Parliament. These include:

Representation Act—C-36

Federal Business Development Bank Act—C-14

Statute Revision Act—S-3

It is the objective of the Department to have a good quality of French throughout the Statutes and this new approach will be used in the next revision of the Statutes of Canada.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The question is as to the practices on translation that are followed. Miss Mayrand, you were the one who raised it originally with Mr. Ross. You have his reply. What do you say? Are you satisfied?

[*Interprétation*]

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,

A. S. Ross.

APPENDICE «JLA-6»

LES FRANCOPHONES ET L'UTILISATION DU FRANÇAIS AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

(Extrait)

Rédaction des lois

Le français est largement utilisé au Bureau du Conseil privé et à la Section de la législation, pour l'élaboration et l'impression bilingues des lois et règlements. La moitié des 24 avocats de ces sections est bilingue.

A l'heure actuelle, la plus grande partie de la rédaction se fait en anglais; les textes sont ensuite traduits en français et revus par les avocats et les relecteurs francophones. Nous espérons qu'avec la progression du bilinguisme dans la fonction publique, le Ministère pourra dans l'avenir rédiger des projets en français et faire procéder ainsi à leur traduction en sens inverse.

Quoi qu'il en soit, c'est précisément au stade de la traduction que les plus grands progrès ont été réalisés ces derniers mois. Depuis le début de la session actuelle, la rédaction de la version française des lois se fait selon une optique toute différente. Précédemment, la traduction «collait» presque toujours mot à mot à l'anglais. Les francophones étaient pleinement conscients des faiblesses de la version française des lois, non pas tant dans sa terminologie que dans son style. On construisait avec des termes français une phrase de style anglais, de sorte que peu d'avocats francophones se fiaient uniquement à la version française de peur de mal en interpréter les dispositions.

La nouvelle méthode a été mise au point avec le concours du chef récemment nommé à la tête de la section de traduction, qui est également linguiste. Il est demandé aux traducteurs de transposer en français les idées contenues dans la version anglaise et non de faire un mot à mot servile. Il s'ensuit qu'en comparant les deux versions, il convient de s'attacher désormais à la correspondance des idées et non plus à celle des mots.

Le Parlement a déjà adopté plusieurs projets rédigés conformément à cette nouvelle conception. Il s'agit:

du bill C-36: *Loi sur la représentation (1974)*

du bill C-14: *Loi sur la Banque fédérale de développement*

du bill S-3: *Loi sur la révision des lois*

Le Ministère, qui tient à présenter un français de qualité dans l'ensemble des lois, continuera à faire usage de cette rédaction «nouveau style» pour la prochaine révision des «Statuts» du Canada.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc des méthodes de traduction. Mademoiselle Mayrand, je crois que vous avez soulevé ce problème la première, avec M. Ross. Vous avez sa réponse. Que dites-vous? Est-ce qu'elle vous satisfait?

[*Text*]

Miss Mayrand: With the points on this precise regulation, I came to the conclusion that it was repetitious in English, and asking for a new order to remove this repetition could be asking too much. Whenever they change it I think this repetition should be removed. But what Mr. Ross is raising is a much more important question as to how they draft, the new way according to the directive of the Minister of Justice, how the French should now be drafted. It will not be a translation word for word. It is supposed to be an interpretation of ideas.

I think you have read the schedule.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Miss Mayrand: I do not know what the members of the Committee think of it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have some views but I would like to ask the views of others before I present my own, if I may.

It is an important point. Of course, it is going to be government practice and practice originating really with the Department of Justice. We sit as a committee as part of the over-all scheme of things.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I could say that the reason that I brought this forward in a hurry and dumped it in on top of the definition of statutory instruments was that it would appear that Mr. Robinson's information of some months ago is more accurate than the official version that I was given and that the French version of the consolidation work and regulations is going to lurch forward rather rapidly commencing in a somewhat short space of time. I thought it was best to bring forward and discuss the question of the method of drafting the translation in case the Committee did want to form any views and before the work actually got under way.

The whole question of whether the matter should be drafted separately or should be drafted in the common law style or should be drafted in civil law style has been the subject of a considerable amount of discussion over the years. About three years ago there was a conference which dealt very largely with this matter in which there was a considerable exchange, some of it heated, between various exponents of different methods of drafting and whether one should draft in a civil law style in English or whether one should draft in either French or English and translate into the other or whether one should draft separately in both languages. If the Committee ever considered that they wanted to hear this matter discussed by someone who is rather versed in it, there is a chap by the name of Mr. Clarence Smith, who was the rapporteur at that conference and who seems to be particularly concerned with the matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does he work here in Ottawa?

Mr. Eglington: Yes. He is at the International and Comparative Law Centre.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it, Miss Mayrand, from your remarks, that we are not going to win any major battles dealing with the direct point that is before us in any event because you think that you are prepared to withdraw a bit in the face of what you have been written. Am I correct in that?

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Ce règlement m'a fait parvenir à la conclusion qu'il y a des répétitions en anglais mais qu'il serait trop demander que d'obtenir un ordre pour les supprimer. Les répétitions devront être supprimées au fur et à mesure qu'il y aura des modifications. M. Ross soulève néanmoins une question beaucoup plus importante touchant à la rédaction même, c'est-à-dire la nouvelle méthode de rédaction des lois en français selon la directive du ministre de la Justice. La traduction ne collera plus mot à mot mais transmettra plutôt l'idée.

J'imagine que vous avez lu l'appendice.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Mlle Mayrand: Je ne sais pas ce qu'en pensent les membres du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de vous communiquer mes idées à ce sujet, j'aimerais que les autres le fassent.

C'est un point important. Cette nouvelle méthode qui est l'idée du ministère de la Justice sera suivie par tout le gouvernement. Notre Comité siège en tant que partie de l'ensemble.

M. Eglington: Permettez-moi de vous expliquer la raison pour laquelle je vous présente ce problème avec une telle urgence, le plaçant en tête de la définition des règlements, monsieur le président. Les renseignements fournis par M. Robinson il y a quelques mois semblent plus précis que la version officielle que l'on m'a transmise et les travaux sur la version française des statuts et règlements codifiés ont avancé très rapidement. Je pensais qu'il s'imposait de soulever la question de la méthode de traduction au cas où le Comité voudrait se prononcer à ce sujet avant que les travaux ne commencent.

Depuis de longues années déjà le problème de la traduction juridique est en discussion et on se demande s'il est préférable de rédiger les textes séparément, dans le style du droit commun ou celui du droit civil. Une conférence s'est tenue il y a à peu près trois années au cours de laquelle ce sujet fut débattu longuement et pendant laquelle les partisans des différentes méthodes de rédaction se sont parfois affrontés violemment pour défendre leur thèse de rédaction suivant le style du droit civil en anglais ou celle de la rédaction séparée en français ou en anglais avec traduction subséquente. Si le Comité désire en discuter avec une personne particulièrement versée, il pourrait inviter M. Clarence Smith qui fut le rapporteur de la conférence et qui semble s'intéresser particulièrement à cette question.

Le coprésident (M. McCleave): Travaille-t-il ici à Ottawa?

M. Eglington: Oui. Il travaille au Centre de droit international et comparé.

Le coprésident (M. McCleave): Si je vous ai bien compris, mademoiselle Mayrand, la solution du problème précis dont nous avons été saisis ne nous fera de toute manière pas gagner une grande bataille puisque vous semblez vouloir enlever quelque chose à ce que vous avez écrit, n'est-ce pas?

[*Texte*]

• 1110

Miss Mayrand: I am not withdrawing in the sense that . . . We had made a comment saying that either it was repetitious in English and it should be removed, or it was necessary and it should be put in the French version, but after talking with Mr. Ross I saw that it would be—we made the comment that it was repetitious, but we are not asking for positive action and saying remove it, because if it is repetitious—I mean, that was a sentence, and whenever they change or they amend this regulation maybe they could remove that-repetitious sentence. On the other hand, I do not see the point in asking for an Order in Council to remove something that is very superfluous.

However, I think discussing the appendix, or this schedule, will be important very soon because some regulations will come where there is a difference in the meaning. It has been drafted according to these directives, and it seems that now bills are being introduced in the House and have been drafted like this. I think it is important that the Committee members express their views on that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What we could do is to have a meeting in the fall devoted entirely to that topic with Professor . . .

Mr. Eglington: Clarence Smith.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Professor Clarence Smith as our witness, who perhaps might consider, for the help of the Committee, putting together some material and then come over and present his views on it. In the meantime we will always be getting—I imagine these will be your reports, Miss Mayrand, as to whether there is some questionable use of interpretation or translation.

Mr. Eglington: It is going to make our task or the Committee's task in the future much more difficult, I would think. Of course, at the moment, for all there are differences or there may be differences in actual literal translation, it is usually possible to determine what it was that was meant to be said. If in the future we have two versions which are quite drastically different in that they do not match either phrase by phrase, sentence by sentence or even section by section, it is going to be exceptionally difficult in many instances to determine what it is that was the concept that the regulation was trying to give meaning to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: That seems to be the whole point. They use the term "concept" in their minutes. This is the term that they use, and to translate into the French concept what is the English concept, or vice versa, but it seems to me that this would certainly not apply with any technical words or phrases, or anything of that nature. Rather, it would only be with regard to general language that would be used. You could not use this kind of concept with technical terms.

Miss Mayrand: They are in fact using it. Of course, if you talk about tomatoes they would put *tomate*, but the way they express the whole thing—I have examined some of the acts that have been drafted according to that new method and there is really a difference. I can tell you that if I look at it as the French on the French side, I find it interesting. It is good French. It is much better than it used to be, but to see if the two versions have the same meaning you have to deal with ideas, and now it is long. We cannot make a reproach based only on that. But for the regulation,

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Je ne veux pas enlever . . . nous disons qu'il faudrait ou bien supprimer les répétitions en anglais ou bien, si elles sont nécessaires, les traduire en français. Après avoir discuté avec M. Ross, nous sommes arrivés à la conclusion qu'elles sont superflues, mais plutôt que de les supprimer par ordre, elles pourraient l'être au fur et à mesure que le règlement sera modifié. D'un autre côté, je ne vois pas pourquoi on demanderait un décret en conseil afin de supprimer quelque chose totalement superflue.

Il s'imposera néanmoins très bientôt de discuter de l'appendice puisque nous allons voir des règlements où le sens diffère. Ils ont été rédigés en suivant les directives. Apparemment, on présente maintenant les projets de loi à la Chambre qui ont été rédigés de cette sorte. Il est important que les membres du comité donnent leur avis à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrons peut-être consacrer une réunion à l'automne entièrement à ce sujet en présence du professeur . . .

M. Eglington: Clarence Smith.

Le coprésident (M. McCleave): . . . le projesseur Clarence Smith comme témoin qui pourrait peut-être rassembler quelques documents et nous présenter son opinion. Entre-temps, nous continuerons à recevoir les rapports de M^lle^ Mayrand sur les différences d'interprétation ou de traduction.

M. Eglington: Je pense que cela va compliquer le travail du comité. Pour le moment, nous n'avons qu'à vérifier les traductions littérales et il est normalement possible de déterminer le sens qu'on a voulu leur donner. Cela deviendra excessivement difficile lorsque nous aurons deux versions parfois totalement différentes puisqu'elles ne colleront plus phrase pour phrase, ou même article par article.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: C'est là tout notre problème. Le procès-verbal utilise l'expression «concept». Il faut respecter les concepts français et anglais et parvenir à les traduire. J'imagine néanmoins que cela ne va pas causer de problème dans les textes techniques. Ce problème ne se posera donc que dans les textes plus généraux. J'imagine que ce concept ne s'applique pas aux termes techniques.

Mlle Mayrand: On mettrait évidemment tomates pour *tomatoes*, et si j'en juge d'après les lois qui ont été rédigées selon la nouvelle méthode, il y a vraiment une grande différence. Je peux vous dire que du côté français, c'est très intéressant. C'est du bon français. C'est beaucoup mieux que par le passé, mais pour voir si les deux versions ont le même sens, il faut en comprendre l'idée et c'est long. Nous ne pouvons pas fonder une critique uniquement sur cela. Les choses se compliqueront encore davantage lorsque les règlements seront rédigés en fonction de la nou-

[*Text*]

where it gets more complicated is that regulations are started to be drafted according to that method, when the acts pursuant to which they were made have been drafted in the old fashion. I do not know where it will lead us.

Mr. Robinson: In other words, it may be that we will have to have a complete redrafting of the act if we are going to use this procedure.

Miss Mayrand: I guess we will use it . . .

• 1115

Senator Lafond: Tell me this. It is a redrafting of all the statutes and this new method puts a tremendous burden and load on whoever is the chief translator, whether it is you or not, and we French, being we French, no two of us will probably argue on the rectitude of the translation, on any translation at any given point.

Mr. Robinson: I understand that in the past it has always been that the drafting has been done in English and then translated into French, up until very recently. Now the situation is that you can draft in either French or English and translate into either of the other languages. This is the approach now. Is that it? But added to that is this whole question of concept.

Mr. Eglington: There are three separate methods, Mr. Robinson. Apparently the rule in, say, 99 per cent of the cases has been that the regulation has been drafted in English and it has then been translated into French. Occasionally the regulations have been drafted first in French and then translated into English.

This new method is simply to give two separate teams of draftsmen or two separate draftsmen, one French and one English, and presumably one common law and one civil law, which is really the interesting point because the method of drafting all those systems is radically different, to give to each of these gentlemen drafting instructions as to what is to appear in the regulation. In other words, to go back to that rather quaint example of the Tom Sawyer type of thing we saw in the fishing regulations; to be told that people younger than 16 and people older than 65 are to be allowed to fish without permits. This will be the instruction they are given. They will then set about putting that into French and English separately, and the versions may very well be quite different, and the drafting, if it is in civil law style, will be much more compact and much more general, and probably far less precise.

The difficulty arises in this that somebody drafts the instructions as to the concepts, so in a way we are forced one step further back in the proceeding. Are the instructions drafted in English and translated into French, or are they drafted in French and translated into English?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I call to the attention of the Committee the last paragraph in the memorandum from the Justice Department:

> It is the objective of the Department to have a good quality of French throughout the statutes and this new approach will be used in the next revision of the Statutes of Canada.

Those people holding the torches in that particular Parliament are really going to have problems, I think.

[*Interpretation*]

velle méthode mais que les lois pertinentes ne l'ont pas encore été. Je ne sais pas où cela va nous mener.

M. Robinson: Autrement dit, cette pratique nous obligera peut-être à demander une nouvelle rédaction des lois.

Mlle Mayrand: J'imagine que nous allons adopter cette pratique.

Le sénateur Lafond: Une nouvelle rédaction des statuts et cette nouvelle méthode impose un fardeau considérable sur le traducteur en chef, que ce soit vous ou quelqu'un d'autres. Par ailleurs, il n'y aura pas deux francophones qui arriveront à se mettre d'accord sur la rectitude de la traduction.

M. Robinson: Si je ne m'abuse, par le passé la rédaction a été toujours faite en anglais et le texte ainsi rédigé était traduit en français après. Maintenant une loi peut être rédigée en anglais ou en français et traduite dans l'autre langue. Est-ce bien la façon de procéder maintenant? Mais il entre également en ligne de compte toute la question du concept.

M. Eglington: Il existe trois méthodes différentes. Dans la plupart des cas, le règlement est rédigé en anglais et traduit en français. Des fois, le règlement est rédigé en français et traduit en anglais.

Selon la nouvelle méthode, on donne des directives concernant la rédaction d'un règlement à deux équipes de rédacteurs ou à deux rédacteurs différents, dont l'un est anglophone et l'autre est francophone. Une des équipes ou un des rédacteurs connaîtrait probablement le droit civil, et l'autre le droit commun. C'est un point intéressant étant donné que la méthode de rédaction diffère beaucoup selon le règlement. En d'autres termes, c'est un peu comme l'exemple curieux des règlements sur les pêches qui fait penser un peu à Tom Sawyer. C'est le cas lorsqu'on dit que ceux de moins de 16 ans et de plus de 65 ans peuvent aller à la pêche sans permis. Les deux équipes ou les deux rédacteurs recevront des directives, ils rédigent des textes différents, et il se peut fort bien que les deux versions diffèrent beaucoup l'une de l'autre. Si on adopte le langage du droit civil en rédigeant le règlement, le texte serait moins long mais général et il manquera de précision.

Un problème se pose lorsque des directives concernant les concepts mêmes sont rédigés. Cela nous oblige à faire un pas à l'arrière. Les directives concernant la rédaction du règlement doivent-elles être rédigées en anglais et traduites en français, ou vice-versa?

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je attirer à l'attention du Comité le dernier alinéa du mémorandum envoyé par le ministère de la Justice:

> Le ministère, qui tient à présenter un français de qualité dans l'ensemble des lois, continuera à faire usage de cette rédaction «nouveau style» pour la prochaine révision des «Status du Canada».

Ceux qui défendent cette nouvelle façon de procéder auront des problèmes à résoudre.

[*Texte*]

Mr. Robinson: May I say, Mr. Chairman, that what we can expect is to have two acts, one in English and one in French, for the same thing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know. That would seem to be what the Department of Justice is advising.

Mr. Robinson: So, instead of having, say, the Revised Statutes of Canada and the regulations and amendments, and so on, in French and English both in the same volume, what you will probably have is two separate volumes, one that will be all English and one that will be all French.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, no, I do not think so. I think it is now the practice that they are published side by side, and I think that practice—there is no suggestion in the memo that that would be changed at all.

What is suggested is that when the next revision of the Revised Statutes comes about—I suppose all the laws in French will be rewritten.

Mr. Eglington: That is what is exactly going to happen with the existing regulations.

Miss Mayrand has here a rather dramatic example of the difference drafting in this new style. It is only a visual difference because it relates to volume. I would not know about the content. Mr. Robinson may find that an interesting example of perhaps a dramatic difference.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could that be put on the record, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: The only thing I was wondering about is that it is a bill that is before the House. It was before the Agriculture Committee. I think there were some amendments that were suggested, especially to the section that I really thought was different in both . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But still, let us have it as an example of this brave new world that is suddenly coming upon us. Is it long, or could you read both the English and the French versions and then make a comment on why you think this approach has its limitations?

Miss Mayrand: Yes. The only thing is that I am not an expert in agriculture. Or I can show it to the members, or I can . . .

• 1120

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it should be on the record, if you do not mind. Read it in English and then read it in French, and give the bill number, please.

Miss Mayrand: Bill C-50.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the title of the bill is?

Miss Mayrand: An Act to amend the Agricultural Stabilization Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And there is a notation there, as reprinted by one of the committees. What is immediately below?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Il en résultera deux lois, une en français et une en anglais.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas. On dirait que c'est bien cela que propose le ministère de la Justice.

M. Robinson: Au lieu d'avoir les Statuts révisés du Canada avec les règlements et les amendements en anglais et en français dans le même volume, vous aurez deux volumes, l'un en français et l'autre en anglais.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas que cela va se produire. Selon la pratique actuelle, les deux textes sont publiés l'un à côté de l'autre, et on ne propose pas de changer cette façon de procéder.

Il est suggéré plutôt que toutes les lois en français seront rédigées de nouveau lors de la prochaine révision des Statuts révisés.

M. Eglington: C'est exactement ce qu'on va faire avec les règlements actuels.

M^lle^ Mayrand va vous donner un exemple frappant de la différence entre ces deux styles de rédaction. Remarquez, c'est le volume du texte qui compte, et je ne saurai vous parler de la teneur des deux textes en question. Il se peut que M. Robinson trouve l'exemple aussi intéressant que frappant.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous bien le lire aux fins de procès-verbal, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Je ne sais pas, étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi dont la Chambre est saisie. Il s'agit d'un bill que le Comité de l'agriculture a étudié. On a proposé quelques amendements, surtout à l'article même que j'allais vous citer.

Le coprésident (M. McCleave): Lisez l'article tout de même, pour que nous puissions avoir un exemple des fruits de cette nouvelle méthode de rédaction. Voulez-vous bien lire l'article en question en anglais et en français et nous dire ensuite quelles sont les limitations de cette nouvelle méthode, selon vous?

Mlle Mayrand: Bien sûr. Remarquez, je ne suis pas spécialiste en question d'agriculture. Je pourrai le faire circuler parmi les membres du Comité si vous voulez.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait peut-être mieux de le lire aux fins du procès-verbal. Lisez l'article en anglais et en français, tout en nous donnant le numéro du projet de loi.

Mlle Mayrand: Il s'agit du Bill C-50.

Le coprésident (M. McCleave): Quel est le titre?

Mlle Mayrand: Une loi modifiant la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Le coprésident (M. McCleave): Quelle est la note qui se trouve juste en bas du titre?

[*Text*]

Miss Mayrand: Reprinted as Amended and Reported May 26 1975 by the Standing Committee on Agriculture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It might be changed in the House, I do not know, but this will still be . . .

Mr. Baldwin: It is being debated on third reading now. I have to rush up there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Which clause of the bill is it that . . .

Miss Mayrand: It is Clause 6 of the bill, amending Section 10.1 of the act. In English it reads:

> "10.1 (1) Where provinces or producers or provinces and producers desire a greater prescribed price for an agricultural commodity than is otherwise provided by this Act, the Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with those provinces or producers or provinces and producers as the case may be, to provide for such greater prescribed price, unless he is of the opinion that such an agreement
>
> (a) would give to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, a financial advantage in the production or marketing of the commodity not enjoyed by other producers of the commodity in Canada; or"

Can I read now in French?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, if you would, please.

Miss Mayrand: After that I will keep on in English. What I have just read in English reads in French:

> "10.1(1) Le gouverneur en conseil peut autoriser l'Office à conclure, avec la province ou le producteur, ou les deux, qui en manifestent le souhait, un accord relevant, pour un produit agricole, le prix prescrit dans la présente loi et qui, à son avis, ne permet pas aux seuls producteur intéressés de retirer un avantage financier de la production ou de la commercialisation de ce produit."

Et c'est tout.

Mr. Robinson: Having said that, what is the difference in your concept? When you think about that in English and think about it in French, are they the same?

Miss Mayrand: I do not think so. Now, what is the exact difference? First of all, the English is written in the positive sense:

> unless he is of the opinion that such an agreement
>
> (a) would give to the producers . . .

So the Minister, if I understand correctly, may agree for a greater prescribed price, unless he is of the opinion that such an agreement would give a greater benefit to these producers than the other producers in Canada would get. In French they say:

> Le gouverneur en conseil peut autoriser un accord relevant le prix qui, à son avis, ne permet pas aux seuls producteurs intéressés de retirer un avantage financier.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Réimprimé ainsi que l'a modifié et on a fait rapport, le 26 mai 1975, le Comité permanent de l'agriculture.

Le coprésident (M. McCleave): Fort bien. Remarquez, ces modifications seront peut-être adoptées à la Chambre; mais cela suffira aux fins de notre procès-verbal.

M. Baldwin: Nous sommes déjà rendus à la troisième lecture. Il faut que je m'y rende tantôt.

Le coprésident (M. McCleave): De quel article s'agit-il?

Mlle Mayrand: Il s'agit de l'article 6 de la loi qui modifie l'article 10.1 de la loi. Voici la version anglaise:

> «10.1 (1) Where provinces or producers or provinces and producers desire a greater prescribed price for an agricultural commodity than is otherwise provided by this Act, the Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with those provinces or producers or provinces and producers as the case may be, to provide for such greater prescribed price, unless he is of the opinion that such an agreement
>
> (*a*) would give to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, a financial advantage in the production or marketing of the commodity not enjoyed by other producers of the commodity in Canada; or»

Voulez-vous que je lise la version française?

Le coprésident (M. McCleave): Si vous voulez bien.

Mlle Mayrand: Je ferai mes observations après en anglais. Voici donc le texte français:

> «10.1 (1) Le gouverneur en conseil peut autoriser l'Office à conclure, avec la province ou le producteur, ou les deux, qui en manifestent le souhait, un accord relevant, pour un produit agricole, le prix prescrit prévu dans la présente loi et qui, à son avis ne permet pas aux seuls producteurs intéressés de retirer un avantage financier de la production ou de la commercialisation de ce produit.»

That is the end of the quotation.

M. Robinson: Quelle est donc la différence du point de vue de concept? La teneur du texte est-elle la même?

Mlle Mayrand: Je ne le pense pas. Tout d'abord, la version anglaise est plus positive:

> unless he is of the opinion that such an agreement
>
> (a) would give to the producers . . .

Si je ne m'abuse, le ministre peut approuver un prix prescrit plus élevé, à moins qu'il ne soit d'avis qu'un tel accord ne donne de plus grands avantages à ces producteurs qu'aux producteurs ailleurs au Canada. La version française se lit comme suit:

> Le gouverneur en conseil peut autoriser un accord relevant le prix qui, à son avis, ne permet pas aux seuls producteurs intéressés de retirer un avantage financier.

[*Texte*]

Ceci revient à dire que le gouverneur en conseil peut autoriser que le prix soit relevé, si les producteurs—en somme, les producteurs intéressés ne retireront pas d'avantage financier. Ce qui n'est pas vrai, ils ne comparent pas avec le restant, c'est-à-dire qu'il y a une comparaison là-dedans. Il faut que les producteurs qui bénéficieront de cet avantage, ne soient pas favorisés par rapport aux autres producteurs, de cela, on ne parle pas.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a difference of degree in that sense as to the amount of benefit that could be received. Is that correct?

Miss Mayrand: No, I do not think so. The only thing is that they do not compare.

M. Leblanc (Laurier): A titre d'information, supposons que la cour soit saisie d'une cause quelconque suite d'une loi comme celle-là, se référerait-on au texte français ou au texte anglais?

Mlle Mayrand: Je comprends votre point. Je me suis posé la même question. Je crois qu'on demeure lié par la Loi sur les langues officielles, par l'article 8, qui prévoit le cas où il y a une différence dans la signification entre les deux versions. Le premier paragraphe de l'article 8 de la Loi sur les langues officielles se lit comme suit:

> 8. (1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles font pareillement autorité.

Paragraphe 2, on dit:

> 8. (2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,
>
> > *a*) lorsqu'on allègue ou lorsqu'il apparaît que les deux versions du texte législatif n'ont pas le même sens, on tiendra compte de ses deux versions afin de donner, sous toutes réserves prévues par l'alinéa c), le même effet au texte législatif en tout lieu du Canada où l'on veut qu'il s'applique, à moins qu'une intention contraire ne soit explicitement ou implicitement évidente;

Ce qu'il y a d'important c'est le paragraphe d) qui prévoit que:

> *d*) s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c),

là qui est une question de mots ou de concepts précis,

> on donnera la préférence à version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets.

On tombe dans l'inteprétation qui doit être faite par la Cour.

M. Leblanc (Laurier): C'est encore étroit parce que cela peut être le texte français qui interpréte mieux le sens du législateur que le texte anglais ou vice versa.

Mlle Mayrand: Oui, cela peut être un ou l'autre, mais comment décider cela?

M. Leblanc (Laurier): Alors, cet article ne règle pas grand-chose, en fait, devant les tribunaux.

[*Interprétation*]

This boils down to saying that the Governor in Council may authorize a greater prescribed price if the producers concerned do not benefit from any financial advantage. But no comparison is made with other producers of the commodity concerned in Canada. Producers who can sell their commodity at a greater prescribed price must not benefit from any financial advantage not enjoyed by other producers of the commodity. This is not mentioned in the French text.

Le coprésident (M. McCleave): Si je ne m'abuse, il y a une différence de degrés entre les avantages financiers dont un producteur pourrait bénéficier. Est-ce exact?

Mlle Mayrand: Non, je ne le pense pas. Dans la version française, la comparison n'est pas établie.

Mr. Leblanc (Laurier): If a case came up before the courts because of this clause, would the English text take precedence over the French?

Miss Mayrand: I have been asking myself the same question. We are bound by Clause 8 of the Official Languages Act, which provides for cases in which there is a difference between the two official versions of an act. The first paragraph of Clause 8 of the Official Languages Act reads as follows:

> 8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.

The second paragraph reads as follows:

> 8. (2) In applying subsection (1) the construction of an enactment,
>
> > *a*) where it is alleged or appears that the two versions of the enactment differ in their meaning, regard shall be had to both its versions so that, subject to paragraph (c), the like effect is given to the enactment in every part of Canada in which the enactment is intended to apply, unless a contrary intent is explicitly or implicitly evident.

But the most important part is paragraph (d) which reads as follows:

> *d*) if the two versions of the enactment differ in a manner not coming within paragraph (c),

and in such a case it would be a matter of terminology or well-defined concepts,

> preference shall be given to the version thereof that, according to the true spirit, intent and meaning of the statement, best ensures the attainment of its objects.

This means that you have to rely upon the Court's interpretation of the act.

Mr. Leblanc (Laurier): Which is still a narrow interpretation, since the French text could be closer to the intent and spirit of the Act than the English text, or vice versa.

Miss Mayrand: That is correct, but how would one decide?

Mr. Leblanc (Laurier): So as far as the courts are concerned, this clause does not settle very much.

[*Text*]

Mlle Mayrand: Non, mais cela répond à votre question à savoir . . .

M. Leblanc (Laurier): Oui, oui. Cela répond, mais cela ne réglera pas grand-chose.

Mlle Mayrand: Cela ne règle pas . . .

M. Leblanc (Laurier): La question se pose encore: qu'arriverait-il?

Mlle Mayrand: Oui, exactement.

M. Leblanc (Laurier): A moins qu'une jurisprudence ait déjà été établie que . . .

Mlle Mayrand: C'est un juge qui devra déterminer à chaque fois quelle est la version qui semble-t-il permet de mieux réaliser l'objet de la Loi.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Do I understand correctly that in the French version it says that there shall be no additional amount payable unless the Governor in Council determines so and so? It starts off in the negative—I am just summing it up, putting it together—whereas the English version indicates that the Governor in Council may prescribe additional amounts for these agricultural commodities . . .

Miss Mayrand: Unless.

Mr. Baldwin: . . . unless, yes. So it is the way it starts off, the French version indicates that it shall not be paid unless the Governor in Council so decrees, whereas the English version is that it may be paid . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Unless.

Mr. Baldwin: . . . unless the Governor in Council . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The conditions precedent are exactly opposite to each other. It is topsy-turvy, is it not?

Miss Mayrand: Just a second.

Mr. Eglington: It is also the question that the whole style of the drafting is radically different and this is what Professor Clarence Smith is particularly good at elucidating because what one is done in our usual common law style, which was convoluted, it does have everything in it, whereas the other is drafted more in the civil law style, continental style, the emphasis tends to be more on compression of the text in generality.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I mentioned about 30 meetings back the classic case that arose, I think, during Borden's time, it might have been but somewhere in that area, whre the Criminal Code's substantial amendments were passed in the Engligh language and then somebody, perhaps over fortified with spirits, sat down to write a French version of it, and it meant quite a bit at that time if you were a bank robber to be charged in either the English version or the French version. You were better off, I think, if you were charged in the French version and they had to have a special act of Parliament to sort out the bad translation.

Are there any other views on it? I think, at least, we are agreed that we would like to hear from Professor Smith. We could invite him to come forward, as a public spirited citizen, to give his views on this problem. Of course, any cases where you believe the translation from one language to the other has not properly been done will be drawn to our attention in any event in the regular memorandum. Am I correct in that?

[*Interpretation*]

Miss Mayrand: Granted, but it does answer the question you asked.

Mr. Leblanc (Laurier): It answers my question, but it does not really settle the matter.

Miss Mayrand: That is true.

Mr. Leblanc (Laurier): I still wonder what would happen.

Miss Mayrand: So do I.

Mr. Leblanc (Laurier): Unless there is already some statute which . . .

Miss Mayrand: It would appear that it is up to the judge to decide which version best embodies the spirit and intent of the Act.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Ai-je bien compris que la version française de l'article que vous avez cité nous dit qu'aucun montant supplémentaire ne sera payé sans l'autorisation du gouverneur en conseil, qui arrive à une certaine décision? La phrase commence par une négation, alors que la version anglaise dit que le gouverneur en conseil peut autoriser plus élevés des montants pour certains produits agricoles . . .

Mlle Mayrand: A moins que.

M. Baldwin: C'est exact. Donc la version française dit que des montants supplémentaires ne sont pas payés sans l'autorisation du gouverneur en conseil, alors que la version anglaise nous dit que ces montants peuvent être payés . . .

Le coprésident (M. McCleave): A moins que.

M. Baldwin: . . . A moins que le gouverneur en conseil . . .

Le coprésident (M. McCleave): Les conditions sont différentes dans les deux cas, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Un instant.

M. Eglington: Le style de rédaction dans les deux cas est tout à fait différent. M. Clarence Smith excelle en expliquant le comment et le pourquoi. D'un côté vous avez le style du droit commun, qui est convoluté, alors que l'autre version se sert du style du droit civil, soit du style continental, lequel aboutit à un texte concis et ramassé.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a une trentaine de séances, j'ai fait mention du cas classique qui s'est présenté à l'époque de Borden. Des amendements importants au Code criminel ont été adoptés en anglais, quelqu'un en a fait une version française, et il y a des différences considérables entre les deux textes. C'était à l'avantage du criminel d'être accusé en vertu de la version française. On a dû adopter une loi spéciale afin de régler l'affaire.

Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Je pense que nous sommes tous d'accord de convoquer M. Smith. Nous pourrions l'inviter en tant que citoyen privé pour nous parler du problème qui découle du fait qu'il y a deux versions d'une loi. S'il y a d'autres ces dans lesquels des mauvaises traductions posent des problèmes, le memorandum usuel en parlera. Ai-je raison?

[*Texte*]

• 1130

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think Miss Mayrand pointed up the fact that it would probably be up to a court to decide which translation was paramount in most of these cases. Now, true, we are not going to have to go that far in this Committee to refer everything to a judge to decide but rather if we had many of these coming before us, how are we in fact going to make that kind of decision? Do we arbitrarily decide that one version is more in the spirit of an intent purpose of the law than another or do we leave it up to the Privy Council Office or do we just make note of the fact or ask questions?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we would have to include it in our report, Mr. Robinson. That is surely one of the issues that is going to recur time and time again and we will have to make some judgment on the matter when we put a report to Parliament in the fall.

Mr. Robinson: In my view it is one thing to compare translations which I think we have been doing until now but it is an entirely different thing to be comparing concepts. All we can do is accept or reject the version of our two counsels in English or French. I think this is an impossible task for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Probably. Miss Mayrand.

Miss Mayrand: When I mentioned that the decision would be taken eventually by a judge, I was especially referring to acts. I know it would apply to regulations too but what I find strange is that if you have two different versions—I mean they would not be profoundly different—how would the court determine which one is the good one since they are dealing with the act itself. That is where I thought it would be even more difficult. With the regulations the same problem would arise but at least they could look at the act to decide what was the meaning of the act because the act would be clear, but with acts it is even more complicated in fact.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, we should be careful not to get beyond our jurisdiction; our terms of reference are with regard to statutory instruments which begs a question in itself. It may well be that in coming to decide whether or not a statutory instrument is one coming within the scope of the powers granted, then you might have to go to the act if there is divergence in English and French. I am inclined to agree with Mr. Robinson that we have to be careful not to become involved in this committee in a judicial issue as to what the act in fact means.

If it is simply a question of English or French having different interpretations, the general rule is that you have to look at the act as a whole to come up with an interpretation; this is the judicial statute interpretations.

If there are specific cases where there is some doubt because of the divergence between French and English as to what meaning is to be given and how far the statutory instrument can go, then I think we have a duty to point that out. I think we should be very careful about becoming involved in these things, only to the extent it touches on our actual terms of referenc here.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Monsieur le président, je crois que, d'après Mlle Mayrand, ce serait au tribunal de décider, dans la plupart des cas, quelle traduction prévaut. Or il est certain que notre Comité ne poussera pas les choses jusqu'à soumettre chacune de ces questions à un juge et que nous attendrons plutôt d'avoir toute une série de questions à lui poser. Comment allons-nous procéder? Allons-nous décider arbitrairement qu'une version est plus conforme à l'esprit de la loi qu'une autre ou laisserons-nous cette responsabilité au bureau du Conseil privé ou bien encore nous contenterons-nous de demander certaines explications?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense, monsieur Robinson, que cela devrait faire partie de notre rapport. C'est certainement un problème qui reviendra sans arrêt et il nous faudra prendre une décision là-dessus lorsque nous ferons rapport au Parlement cet automne.

M. Robinson: A mon avis, comparer les traductions comme nous l'avons fait jusqu'ici et comparer le fond sont deux choses très différentes. Tout ce que nous pouvons faire, c'est rejeter ou accepter les versions anglaises ou françaises de nos deux conseillers. Je pense que c'est une tâche que nous ne pouvons assumer.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez probablement raison. Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Quand j'ai dit qu'en définitive la décision serait prise par un juge, je parlais plus précisément des lois. Je sais que cela s'appliquerait également aux règlements mais ce qui me semble étrange lorsque l'on a deux versions différentes, même si elles ne sont pas profondément différentes, c'est que l'on attende de la Cour qu'elle décide elle-même quelle est la bonne traduction alors que c'est de la loi qu'elle doit traiter. C'est pourquoi je pensais que cela rendrait les choses encore plus difficiles. Le même problème se poserait avec le règlement mais là, au moins, on pourrait se reporter à la loi pour s'assurer du sens car cette dernière serait claire. Toutefois, avec les lois, c'est encore plus compliqué.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Monsieur le président, nous devons prendre garde à ne pas dépasser notre mandat; nous sommes chargés d'étudier les textes réglementaires qui posent des problèmes. Il est évidemment possible qu'en cherchant à déterminer si un texte réglementaire est bien conforme aux dispositions de la loi, il faille se reporter à cette dernière lorsqu'on constate une divergence entre l'anglais et le français. Je suis un peu d'accord avec M. Robinson sur le fait qu'il nous faut être très prudents et ne pas nous occuper, en Comité, de problèmes d'ordre judiciaire portant sur la signification réelle de la loi.

Lorsque l'anglais et le français donnent des interprétations différentes, la règle générale est de se reporter à la loi avant de prendre une décision; il s'agit de l'interprétation de textes judiciaires.

S'il y a des cas particuliers qui risqueraient de poser des problèmes du fait d'interprétations différentes selon qu'il s'agit de la version française ou de la version anglaise, je pense alors qu'il nous faut le signaler. Mais nous devons bien prendre soin de ne nous occuper de ce genre de choses que dans la mesure où elles touchent véritablement notre mandat.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. May I ask counsel then this, perhaps, if I can help clarify the issue. It certainly is a very puzzling one. Because you have dealt with the clause of this proposed bill that is now going through third reading upstairs, it would be possible to have regulations drawn under that clause which would be acceptable in English if under the English version, acceptable in French if under the French version but not acceptable in French if they used the English criterion or not acceptable in English if they used the French clause. Is that not possible. Do we not find ourselves in that situation? I am not looking at the legislation, Mr. Baldwin, as much as I am looking at the regulations that come out of it and I think we could find ourselves in a strange position indeed. This could happen, could it not?

Mr. Eglington: Yes, I certainly can see it.

• 1135

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We have scouted that pretty well. We still have some carry-overs from last week's meeting. Does anybody else have further thoughts on this question, or shall we hold it and assemble as many examples as we can before Professor Smith, hopefully, can appear before us at the fall meeting?

May we turn to, SI/74-70—Canadian Turkey Information Regulations, under the Farm Products Marketing Agencies Act. There is commentary by counsel, and the commentary is printed herewith.

SI/74-70

CANADIAN TURKEY INFORMATION REGULATIONS

Farm Products Marketing Agencies Act

June 10, 1975

These present regulations have been registered as an SI, presumably because they are contained in an *instrument* which it has been thought desirable should be published in the *Gazette*. It would appear that these regulations are not regarded as a *statutory instrument* by the Privy Council Office because the enabling power, which though unrecited, must be section 7(1)(h) of the Act, (19-20-21 Eliz. II cap. 65) does *not* say that the National Farm Products Marketing Council may by regulation/order/directive, etc. require persons to provide information but rather

"In order to fulfil its duties the Council . . .

(h) may, . . . *require* persons . . ."

The absence of the magical words "by regulation" or "by order" or "by directive" bring these "regulations" within the excepting clauses contained within the initial definition of "statutory instrument" in section 2(d)(i) of the Statutory Instruments Act. This can only be regarded as absurd and nonsensical in the extreme.

It is to be noted that the Canadian Egg Information Regulations (SOR/73-274) though identical in content to the present regulations, were registered as an SOR and were regarded as a "regulation" within the meaning of the Statutory Instruments Act.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Puis-je alors demander à notre conseiller la chose suivante. Cela nous permettra peut-être de clarifier ce problème qui est en effet très complexe. Vous vous êtes occupé de l'article du projet de loi qui en est maintenant au stade de la troisième lecture en Chambre. Ne serait-il pas possible que par la suite des règlements soient émis conformément à cet article et que ceux-ci soient acceptables en anglais si l'on se reporte à la version anglaise de l'article et en français si au contraire on s'est servi de la version française alors qu'ils ne seraient pas acceptables en français aux termes de la version anglaise et en anglais aux termes de la version française? N'est-ce pas là le problème? Monsieur Baldwin, je n'envisage pas tellement la loi que les règlements qui en découlent et je pense que nous pourrions alors nous trouver dans une situation assez étrange. Cela pourrait se produire, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, certainement.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Nous avons assez bien fait le tour de la question. Il nous reste à revenir sur certaines questions abordées la semaine dernière. Quelqu'un voudrait-il ajouter quelque chose ou décisons-nous d'en rester là et de réunir autant d'exemples que possible avant que le professeur Smith vienne comparaître devant notre Comité à l'automne?

Peut-on passer à TR/74-70 Règlements sur les renseignements relatifs aux dindons du Canada, Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Suit le commentaire de notre conseiller:

TR/74-70

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX DINDONS DU CANADA

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

Le 10 juin 1975

Le present règlement a été enregistré en tant que TR, probablement parce qu'il figure dans un document qu'on a pensé souhaitable de publier dans la Gazette. Il semblerait que le Bureau du Conseil privé ne considère pas que le présent règlement constitue un *texte réglementaire*, parce que le pouvoir habilitant, qui est l'article 7(1)(*h*) de la Loi, 19-20-21 Eliz. II c. 65, bien qu'il ne soit pas mentionné, ne stipule *pas* que le Conseil national de commercialisation des produits de ferme peut en vertu de règlements/ordonnances/directives, etc, exiger que des personnes fournissent des renseignements mais plutôt

«Afin de remplir ses fonctions, le Conseil . . .

(*h*) peut, . . . *exiger* des personnes . . .»

L'absence des mots magiques «en vertu de règlements» ou «par ordonnance» ou «par directive» fait entrer ce «règlement» dans le cadre des clauses d'exception contenues dans la définition initiale de «texte réglementaire» à l'alinéa 2(*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. On ne peut que considérer cette situation extrêmement absurde.

On doit noter que bien que les dispositions du Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada (DORS/73-274) soient identiques à celles du présent règlement, elles ont été enregistrées en tant que DORS et son considérées comme «règlements» dans le cadre de la signification qu'en donne la Loi sur les textes réglementaires.

[*Texte*]

The criticisms of the Canadian Egg Information Regulations, which were voiced in the Committee on April 10, 1975, apply equally to these present Turkey Information Regulations, which will be considered further when a reply is received from the Ministry of Agriculture to the enquiries made in respect of the Egg Information Regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We continue the theme now that we started last day.

Mr. Robinson: Is our counsel suggesting that these magic words be added?

Mr. Eglington: At this stage, Mr. Robinson, it is simply yet another example of thettI should say inconsistencies and idiosyncrasies of the method of determining whether a document is a statutory instrument or regulation. I am sure that the Committee, in the long run, would take the view that the magic words should be inserted in all statutes, simply to ensure that there is the scrutiny that is envisaged in Section 26 of the Statutory Instrument Act.

Mr. Robinson: Then I would certainly make this recommendation that in every case they use these directive words, whatever they may be; whether it is to be a regulation by order or by directive, whatever it is, they should indicate it in drafting any legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps, Mr. Robinson, that is a suggestion that is going to be part of our over-all approach to the problem after we have gone through the rest of the material here.

I guess we are not going to be in a position to consider our counsel's paper today because we have not had the printing, it is not out yet. In any event, let us continue and your point will be met head on.

Mr. Robinson: There is just one other thing I was going to mention with regard to this one: you indicate that a reply is expected from the Ministry of Agriculture to the enquiries that were made with respect to the egg information regulations. Do you have any indication as to when you are going to get the reply?

Mr. Eglington: No, I do not. The instruments officer of the Department of Agriculture is under a certain amount of pressure at the moment as a result of some projected changes in his function, so there may be a slight delay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I notice that that question has been raised before June 10, however. This is a month later.

SI/72-68—Saskatchewan Egg Marketing Levies Order under the Agricultural Products Marketing Act. A note, that is herewith printed, with the concluding remark:

Such a result is absurd.

SI/72-68

SASKATCHEWAN EGG MARKETING LEVIES ORDER

[*Interprétation*]

Les critiques qui ont été formulées en comité, le 10 avril 1975, au sujet du Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada, s'appliquent également au présent Règlement sur les renseignements relatifs aux dindons, qui seront étudiés ultérieurement lorsqu'on aura reçu une réponse du ministère de l'Agriculture aux explications demandées au sujet du Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs.

Le coprésident (M. McCleave): Nous revenons donc sur le thème abordé l'autre jour.

M. Robinson: Notre conseiller suggère-t-il que l'on ajoute ces mots magiques?

M. Eglington: Pour le moment, monsieur Robinson, ce n'est qu'un autre exemple de . . .ce système incohérent et étrange, devrais-je dire, par lequel on détermine qu'un document est un texte réglementaire ou un règlement. Je suis certain qu'à la longue le Comité insistera pour que ces mots magiques soient insérés à tous les textes, ne serait-ce que pour assurer que le contrôle dont il est question à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires a bien été effectué.

M. Robinson: Je recommanderais alors certainement que chaque fois que l'on utilise ces mots, quels qu'ils soient, qu'il s'agisse d'un règlement par décret ou par directive, ils soient insérés au texte de toute loi.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être, monsieur Robinson, cette suggestion devrait-elle faire partie de notre rapport global une fois que nous aurons examiné tous les documents qu'il nous reste ici.

Je pense que nous n'allons pas pouvoir étudier aujourd'hui le rapport de notre conseiller car il n'est pas encore imprimé. De toute façon, poursuivons et nous reviendrons à cette question.

M. Robinson: Je voulais encore dire quelque chose à ce sujet: vous avez mentionné que l'on attendait une réponse du ministre de l'Agriculture à propos des règlements sur les renseignements concernant le marché des œufs. Savez-vous quand nous recevrons cette réponse?

M. Eglington: Non. Le responsable des textes réglementaires du ministère de l'Agriculture est actuellement assez débordé suite à certains projets de changements dans ses fonctions. Cela risque de causer un certain retard.

Le coprésident (M. McCleave): Je remarque toutefois que cette question a été soulevée avant le 10 juin. Cela fait un mois.

TR/72-68—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de la Saskatchewan, Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Nous avons ici une note qui se termine par la conclusion que:

Un tel résultat est absurde.

TR/72-68

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DES ŒUFS DE LA SASKATCHEWAN

[*Text*]

Agricultural Products Marketing Act

June 10, 1975

Explanatory Note:

SI/72-68, Saskatchewan Egg Marketing Levies Order

SOR/72-368, Saskatchewan Milk Marketing Levies Order

These two Orders are considered together to illustrate the absurdity and technicality of the definition of "statutory instrument" (and hence of "regulation") in section 2 of the Statutory Instruments Act, as conceived by the Privy Council Office as flowing inexorably from that Act.

Both Orders serve the identical purpose, the one in the milk industry, the other in the egg industry. Yet the Milk Marketing Levies Order is a regulation by force of section 2(1)(b)(ii) of the Statutory Instruments Act, is subject to the constraints as to making, registering and publication prescribed by that Act, and is subject to the Committee's scrutiny. Yet the Egg Marketing Levies Order is not even a statutory instrument subject to the Committee's scrutiny. And why is this so? Because the Saskatchewan Milk Order, section 4, reads: "The Commodity Board is authorized ttt*to make orders* fixing levies or charges and imposing themtt"while the Saskatchewan Egg Order, section 4, reads: "The Commodity Board *is authorized* ttto fix, impose and collect leviestt". The insertion of the magical words "to make orders" renders the orders, when made, statutory instruments (and regulations because a statutory penalty is imposed for breach). The non-appearance of the magical words, however, in the Egg Order brings into play the exception to section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act in that the levies orders are not "expressly authorized to be issued, made or established" and are authorized by the conferring on the Commodity Board of a power in relation to levies.

Such a result is absurd.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any questions?

Mr. Robinson: I suppose we could recommend once again that the magical words, "to make orders" be added?

Mr. Eglington: There is an alternative. We can eventually recommend that, if the Committee desires, or we can simply conclude that the interpretation, which requires the use of magic words, is itself unacceptable.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: The point I was going to raise is that the suggestion Mr. Robinson makes may turn out to be the best suggestion. But on the face of it, it seems to be harder to work out in practice than the other suggested method of approach, which is to change the definition so that whether you use certain magic words or do not it still is defined as a regulation or a statutory instrument and is treated accordingly.

[*Interpretation*]

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 10 juin 1975

Note Explicative

TR/72-68, Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de la Saskatchewan

DORS/72-368, Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan

Comparons ces deux décrets afin de démontrer l'absurdité et la technicité de la définition de «texte réglementaire» (et donc de «règlement») de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, telle que conçue par le Bureau du Conseil privé, comme découlant inexorablement de cette loi.

Ces deux décrets servent les mêmes fins, l'un dans l'industrie laitière, l'autre dans l'industrie des œufs. Tandis que le Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait, qui est un règlement relevant de l'article 2(1)(b)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires, est sujet à des contraintes prescrites par la Loi telles que l'établissement, l'enregistrement et la publication ainsi qu'à la vérification du Comité, le Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs n'est même pas un texte réglementaire sujet à l'examen du Comité. Pourquoi est-ce ainsi? La raison, c'est que le Décret sur le lait de la Saskatchewan stipule à l'article 4, que «L'Office de commercialisation est autorisé . . . à prendre des décrets prévoyant la fixation, l'imposition et la perception de cotisations . . .» alors que l'article 4 du Décret sur les œufs de la Saskatchewan prévoit que «L'Office de commercialisation est autorisé à fixer, imposer et percevoir des cotisations . . .». En ajoutant les mots magiques «prendre des décrets», cela a pour effet de faire de ces décrets, lorsqu'ils sont établis, des textes réglementaires (et des règlements parce qu'une peine réglementaire est prévue en cas d'infraction). Par contre, dans le cas du Cécret sur les œufs, le fait que les mots magiques n'apparaissent pas met en jeu l'exception à l'article 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, c'est-à-dire que l'établissement des décrets relatifs aus cotisations n'est pas «autorisé expressément» mais bien par l'attribution à l'Office de commercialisation d'un pouvoir relatif aux cotisations.

Un tel résultat est absurde.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Je suppose que nous pourrions encore recommander que les mots magiques «rendre des ordonnances» soient ajoutés?

M. Eglington: On pourrait aussi recommander, si c'est le vœu du Comité, ou simplement conclure que l'interprétation, qui exige l'utilisation des mots magiques, est inacceptable en soi.

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je voulais dire que la suggestion de M. Robinson est peut-être toutefois la meilleure. Mais elle semble plus difficile à appliquer que l'autre, à savoir changer la définition de sorte que si l'on utilise ou non certains mots magiques cela reste un règlement ou un texte réglementaire et doit être traité en conséquence.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that would certainly be the issue that we will have to make a recommendation on.

SI/75-49—Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, an amendment. This is under the same act, the Agricultural Products Marketing Act.

• 1140

There were two together back to back; SOR/72-368, the Saskatchewan Milk Marketing Levies Order and SOR/75-49, the Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, and they both come under the same Act. There is a brief commentary by counsel and it can be printed.

SI/75-49

ONTARIO CREAM PRODUCERS' MARKETING LEVIES ORDER, amendment

Agricultural Products Marketing Act

June 13, 1975

1. Subject to whatever constitutional niceties there may be surrounding the type of levy imposed (as to which see the comments under the Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/75-220) the correct enabling section of the Ontario Milk Order, SOR/70-519, would appear to be section 4 and not section 3 as recited.

2. In that event, the present Order is probably not a statutory instrument at all because section 4 of the Ontario Milk Order reads:

> "The Board is authorized . . . to fix, impose and collect levies . . ."

AND NOT

> "The Board is authorized . . . by order to fix, impose and collect levies . . ."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It reinforces the point that has been made. SOR/75-44, the Ontario Milk Marketing Levies Order, which is an amendment under the same Act and . . .

Mr. Eglington: If I may suggest, Mr. Chairman, it is basically the same comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Robinson: On the previous one, SOR/75-49, the section number will have to be changed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They have made a mistake.

Mr. Eglington: It would appear so Mr. Robinson, unless they try to establish an even greater refinement to the argument. I think most of you found, last week, that this argument was too refined to take on the authority to impose charges under the power to regulate as distinct from the authority to impose charges under the power to impose levies.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il nous faudra certainement en effet recommander quelque chose à ce sujet.

TR/75-49—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario, modifications. Il s'agit toujours de la même loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

En fait nous avons là deux textes qui relèvent de la même loi à savoir DORS/72-368, décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan et DORS/75-49, décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—Modification. Nous pouvons insérer le bref commentaire de notre conseiller.

TR/74-49

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DE LA CRÈME DE L'ONTARIO—MODIFICATION

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 13 juin 1975

1. Sous réserve de tout avantage constitutionnel possible au sujet du genre de cotisation imposée (au sujet desquelles se reporter aux remarques sur les Règlements sur les frais de service (interprovinciaux et à l'exportation) du porc de la Saskatchewan, DORS/75-220) l'article habilitant approprié du décret relatif au lait de l'Ontario, DORS/70-519, semblerait être l'article 4 et non l'article 3, cité.

2. Dans ce cas, le présent décret n'est probablement pas un texte réglementaire, parce qu'il est stipulé à l'article 4 du Décret relatif au lait de l'Ontario:

> «L'office est autorisé—à fixer, imposer et percevoir des cotisations—»

ET NON

> «L'office est autorisé—par décret à fixer, imposer et percevoir des cotisations—»

Le coprésident (M. McCleave): Cela renforce ce qui a déjà été dit. DORS/75-44, décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification; c'est encore la même loi et . . .

M. Eglington: Monsieur le président, c'est pratiquement la même observation aussi.

Le coprésident (M. McCleave): En effet.

M. Robinson: A propos du texte précédent, DORS/75-49, le numéro de l'article devra être modifié.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a une erreur.

M. Eglington: Probablement, en effet, monsieur Robinson, sauf s'ils essaient de pousser l'argument encore plus loin. Je pense que la plupart d'entre vous ont estimé la semaine dernière que cela ne devait pas permettre d'imposer des paiements en invoquant un pouvoir de réglementation autre que le pouvoir de percevoir des cotisations.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This may be an important point as to how that Department is proceeding. So would you ask them for an explanation as to whether they feel justified in reciting Section 3 instead of, as you believe, Section 4.

Mr. Robinson: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that should be done. SOR/72-246 and SOR/74-526 and SOR/75-217 under the Ontario Egg Marketing Levies. The commentary on SOR/72-246 is very short and it may be printed.

SOR/72-246

ONTARIO EGG MARKETING LEVIES ORDER

Agricultural Products Marketing Act

REVOKED BY SOR/75-217

June 10, 1975

1. Section 4 of the Ontario Egg Order, SOR/72-243, reads:

> "The Commodity Board is authorized . . . to make orders fixing, imposing and collecting levies . . ."

The present Levies Order is, therefore, a statutory instrument and a regulation because of the use of the magic words underlined, in accordance with the interpretation given by the Privy Council Office to "statutory instrument".

2. The Order has a retroactive effect in that it comes into force before the date of its registration. However, the terms of section 9 of the Statutory Instruments Act have been satisfied.

3. This Order was revoked by SOR/75-217.

Mr. Robinson: Do we have any indication, Mr. Chairman through you to Mr. Eglington, as to why the order was revoked? Is there anything significant about that?

Mr. Eglington: No. These orders are quite often revoked and replaced depending upon the variation in the levy which is sought from producers, and in some instances there is three and four of them in a year.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will skip the commentry under SOR/74-526 and the commentary under SOR/75-217.

Mr. Robinson: On SOR/74-526, Mr. Chairman, I would like to have counsel's comment. I suppose in the first one it is a question of suggesting that the proper section be recited. On the second one my reply is so what. There is an amendment increasing the levy from two cents to five cents per dozen, what relevance does this have?

Mr. Eglington: This was simply put in for information so that the members would know what the difference was.

Mr. Robinson: Oh, I see.

Mr. Eglington: These amendments standing on their own do not really tell you anything.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/73-48, the Schedule to the Narcotic Control Act. The commentary printed herewith.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il sera peut-être en effet intéressant de savoir comment procède le ministère. Aussi, seriez-vous assez aimable pour leur demander d'expliquer pourquoi ils invoquent l'article 3 plutôt que l'article 4 qui vous semblerait plus justifié.

M. Robinson: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Entendu. DORS/72-246 et DORS/74-526 et DORS/75-217, décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation des œufs de l'Ontario. Le commentaire suivant sur DORS/72-246 est très court.

DORS/72-246

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DES ŒUFS DE L'ONTARIO

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

RÉVOQUÉ PAR DORS/75-217

Le 10 juin 1975

1. L'article 4 du Décret relatif aux œufs de l'Ontario, DORS/72-243, stipule que:

> «L'Office est autorisé—à rendre des ordonnances pour fixer, imposer et percevoir des cotisations. . .»

Par conséquent, le présent Décret sur les cotisations à payer constitue un texte réglementaire et un règlement, en vertu des termes soulignés plus haut, et en conformité de l'interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé à «texte réglementaire».

2. Le décret a un effet rétroactif car il entre en vigueur avant la date de son enregistrement. Cependant, les conditions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ont été remplies.

3. Ce décret a été revoqué par le DORS/75-217.

M. Robinson: Monsieur le président, M. Eglington pourrait-il nous dire si l'on sait pourquoi le décret a été révoqué? Cela a-t-il quelque importance?

M. Eglington: Non. On révoque et remplacerait souvent ces décrets selon la cotisation à exiger des producteurs et il arrive que l'on en ait trois ou quatre par an.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons laisser tomber le commentaire sur DORS/74-526 et celui qui porte sur DORS/75-217.

M. Robinson: A propos de DORS/74-526, monsieur le président, j'aimerais que le conseiller m'explique quelque chose. Je suppose que dans le premier cas, il s'agit de suggérer que l'on invoque l'article pertinent. Dans le deuxième cas, je ne vois pas ce que cela apporte. La modification vise à porter la cotisation de deux à cinq cents la douzaine, en quoi cela nous importe-t-il?

M. Eglington: Je l'ai simplement donné à titre d'information pour que vous sachiez ce qu'il en était.

M. Robinson: Oh, je vois.

M. Eglington: En effet ces modifications prises à part ne vous disent pas grand-chose.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/73-48, Annexe de la Loi sur les stupéfiants. Suit le commentaire de notre conseiller.

[*Texte*]

SI/73-48

SCHEDULE TO THE NARCOTIC CONTROL ACT, amendment

Narcotic Control Act

P.C. 1973-1515

June 10, 1975

Section 12 of the Narcotic Control Act reads:

> "The Governor in Council may make regulations . . ." on matters irrelevant to the present Order in Council.

Section 14 reads:

> "The Governor in Council may, from time to time, amend the schedule by adding thereto or deleting therefrom any substance, the inclusion or exclusion of which, as the case may be, is deemed necessary by him in the public interest."

It would appear that the wrong enabling section has been recited. The validity of the Order in Council is not thereby brought into question, a fact settled by recent decision.

On the interpretation of "statutory instrument" adopted by the Privy Council Office this present Order in Council is not a statutory instrument at all.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if I could ask if it is not a statutory instrument then what do we consider it?

Mr. Eglington: Well, if the Privy Council Office's definition is accepted, and it is not a statutory instrument, it falls within the balance of the larger class called "regulations" as defined in the Interpretation Act.

Mr. Robinson: Do we have any further definition than that?

Mr. Eglington: No. It would then lie beyond Committee's scrutiny. It is sort of as if you go to the end of the world and if the world is flat, then you drop off the edge.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): An alert Chairman who understood all these niceties would be expected to either rule on whether that was an order or not. I am going to leave that up to the Committee for some future date.

• 1145

Now we turn, if we may, to SI/72-12 under the Public Service Superannuation Act, Schedule A, an amendment, and it is done under the Pilotage Act. Commentary printed herewith.

SI/72-12

PUBLIC SERVICE SUPERANNUATION ACT, SCHEDULE A, amendment

Pilotage Act

[*Interprétation*]

TR/73-48

ANNEXE DE LA LOI SUR LES STUPÉFIANTS

Loi sur les stupéfiants

C.P. 1973-1515

Le 10 juin 1975

L'article 12 de la Loi sur les stupéfiants se lit comme suit:

> «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . .» relativement à des questions n'ayant aucun rapport avec le présent arrêté en conseil.

L'article 14 se lit comme suit:

> «Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, modifier l'annexe en y ajoutant ou en en retranchant toute substance qu'il estime nécessaire, dans l'intérêt public, d'y ajouter ou d'en retrancher, selon le cas.»

Il semble que l'on n'ait pas cité l'article d'autorisation qui convient. La validité de l'arrêté en conseil n'est pas remise en question, car il s'agit d'un fait réglé par une récente décision.

Suivant la définition de «texte réglementaire», adoptée par le bureau du Conseil privé, le présent arrêté en conseil ne constitue aucunement un texte réglementaire.

M. Robinson: Monsieur le président, s'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, pourquoi alors nous en préoccupons-nous?

M. Eglington: Si la définition du Bureau du conseil privé est acceptée, et s'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, cela entre dans la catégorie plus large des «règlements» telle que l'a définie la loi d'interprétation.

M. Robinson: Y a-t-il une autre définition?

M. Eglington: Non. Cela devrait donc être examiné par le Comité. C'est comme si l'on imaginait que la terre était plate, en arrivant au bout on tomberait.

Le coprésident (M. McCleave): Un président qui comprendrait tous ces avantages devrait alors décider s'il s'agit ou non d'un décret. Je vais réserver cette question pour que le Comité revienne plus tard.

Maintenant, nous allons passer à TR/72-12, il s'agit de la Loi sur la pension de la Fonction publique—annexe A—modification, dans le cadre de la Loi sur le pilotage. Les observations suivent.

TR/72-12

LOI SUR LA PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE ANNEXE A—Modification

Loi sur le pilotage

[*Text*]

P.C. 1972-130

June 10, 1975

Section 10(1) of the Pilotage Act 1970-71-72 Eliz. II cap. 52 provides that

> "The Governor in Council *may add* an Authority to *Part II of Schedule A to the Public Service Superannuation Act* and upon the addition thereof the Authority shall be deemed to be a Public Service corporation for the purposes of section 23 of that Act."

The present SI adds four authorities but is not a *statutory instrument.*

If, however, the Governor in Council had proceeded, or had been able to proceed, under section 32(1)(0.1) of the Public Service Superannuation Act, the result would have been otherwise. That provision reads as follows:

> "32(1) the Governor in Council *may make regulations* . . .
>
> (0.1) determining for greater certainty the portions of the public service of Canada and the positions therein that form or did form part of the Public Service or Civil Service, and providing for the amendment of *Schedule A* for that purpose by additions for Part II or Part III thereof of any such portion."

The use of the magic words "make regulations" renders the addition to Part II of Schedule A, the same result as flows from the use of section 10(1) of the Pilotage Act, a statutory instrument rather than a mere executive order.

Such a statutory instrument, though called in the Public Service Superannuation Act a regulation, would be regarded as a statutory instrument only as not being made in the exercise of a "legislative power" although the effect is to amend the Schedule to the Act. Many such "regulations" registered as SIs have passed before the Committee.

Mr. Eglington: I should add to this, Mr. Chairman, that on further reflection, I think the last paragraph is somewhat misleading. I would consider now that since Section 32(1) says that the Governor in Council may make regulations adding to the Schedule, and so on, that document, if it had been made under Section 32 and not under Section 10 of the Pilotage Act, would have been a regulation as well as a statutory instrument, irrespective of the fact that it was not made in the exercise of the legislative power. Of course, the definition of regulation includes the words: "regulation includes any instrument described as a regulation in an act of Parliament" which is a further nicety and refinment in the definition.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Questions?

Finally we deal with a number of matters, for the record: SI/73-49, SI/74-10, SI/74-21, SI/74-53, SI/74-118, SI/74-119, SI/75-45, and SI/75-46. These deal with rules under the courts of criminal appeal.

[*Interpretation*]

C.P. 1972-130

Le 10 juin 1975

L'article 10(1) de la Loi sur le pilotage 1970-71-72 Eliz. II, c. 52, prévoit ce qui suit:

> «Le gouverneur en conseil *peut ajouter* une Administration à la liste de la *Partie II de l'annexe A à la Loi sur la pension de la Fonction publique* et l'Administration est censée, du fait de cette adjonction, être une corporation de la Fonction publique aux fins de l'article 23 de cette loi.»

Le présent TR ajoute 4 Administrations, mais n'est pas un *texte réglementaire.*

Si, toutefois, le gouverneur en conseil avait procédé ou avait pu procéder en vertu de l'article 32(1)(0.1) de la Loi sur la pension de la Fonction publique, le résultat aurait été différent. La disposition se lit comme suit:

> «32(1) Le gouverneur en conseil *peut établir des règlements* . . .
>
> (0.1) déterminant, pour plus de certitude, les sections de la fonction publique du Canada et les postes au sein de la fonction publique du Canada qui font ou ont fait partie de la Fonction publique ou du service civil, et prévoyant la modification de l'*Annexe A* pour cet objet, par l'adjonction de toute semblable section à la Partie II ou III de ladite annexe.»

L'utilisation des mots magiques «établir des règlements» fait de l'adjonction à la Partie II de l'annexe A, un texte réglementaire. La même adjonction aurait pu être obtenue par l'utilisation de l'article 10(1) de la Loi sur le pilotage mais le texte n'aurait été qu'un simple décret administratif.

Un tel texte réglementaire, même s'il est appelé un règlement dans la Loi sur la pension de la Fonction publique, serait considéré comme un texte réglementaire uniquement parce qu'il n'a pas été fait dans l'exercice d'un «pouvoir législatif», quoique l'effet en soit de modifier l'annexe de la Loi. Un bon nombre de ces «règlements» enregistrés comme TR sont passés devant le Comité.

M. Eglington: J'ajouterai, monsieur le président, qu'à la réflection le dernier paragraphe est un peu trompeur. Puisque à l'article 32(1) précise que le gouverneur en consei peut adopter des règlements qui complètent l'annexe, je pense maintenant que ce document, s'il avait été rédigé dans le cadre de l'article 32 et non pas de l'article 10 de la Loi sur le pilotage, eut été un règlement de même qu'un instrument statutaire bien qu'il n'est pas été adopté par un pouvoir législatif. Bien sûr, la définition du terme règlement comprend les mots: «Tout instrument décrit comme un Règlement dans un acte du Parlement» cela constitue un raffinement de la définition.

Le coprésident (M. McCleave): Des questions?

Maintenant, nous allons passer à une série de questions qui portent les numéros TR/73-49, TR/74-10, TR/74-21, TR/74-53, TR/74-118, TR/74-119, TR/75-45 ainsi que TR/75-46. Il s'agit des Règlements qui relèvent des tribunaux d'appels criminels.

[*Texte*]

There is correspondence. First, I think we should print the letter from Mr. Eglington to Mr. Ross of May 14, and then the reply of Mr. Ross to Mr. Eglington of June 2.

May 14, 1975

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa.

Dear Mr. Ross:

Re: SI/73-49, SI/74-10, SI/74-21, SI/74-53, SI/74-118, SI/74-119, SI/75-45, Court of Appeal Rules

The most recent of the above Statutory Instruments (SI/75-45) has sparked once again in my mind the question as to why these several Rules of Court are Statutory Instruments only an not Regulations. It may be the case that they are not Statutory Instruments at all and are merely being published as Statutory Instruments in accordance with section 13 of Statutory Instruments Regulations. However, for the present I am proceeding on the assumption that some of the rules are indeed Statutory Instruments.

I daresay that it can be argued that the Rules made by provincial appellate courts are not Regulations because, although they govern the practice and procedure of judicial bodies, those bodies are not established by or under an Act of Parliament. This would entail the phrase "established by or under an Act of Parliament" being taken as qualifying "judicial or quasi-judicial body" where they appear in section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act and not the word "proceedings". I note, on the other hand, that the same form of words is used in section 2(1)(d)(iv), so it would apper to me that, if these Rules governing criminal appeals are not Regulations, they also can not be Statutory Instruments. On the other hand, the Rules made in respect of the Territorial Courts of Criminal Appeal would appear to satisfy the tests of both definitions, even if those Courts are in fact the Alberta Court of Appeal as designated for the purpose.

I am sure the answer is simple, and I shall be glad of your advice in due course.

Yours sincerely

G. C. Eglington,
Counsel.

June 2, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SI/73-49, SI/74-10, SI/74-21, SI/74-53, SI/74-118, SI/74-119, SI/75-45, Court of Appeal Rules

[*Interprétation*]

Nous avons des lettres à ce sujet. En premier lieu, nous pourrions peut-être publier la lettre adressée par M. Eglington à M. Ross le 14 mai puis la réponse de M. Ross à M. Eglington qui date du 2 juin.

Le 14 mai 1975

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil Privé
Édifice de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa

Monsieur,

Objet: TR/73-49, TR/74-10, TR/74-21, TR/74-53, TR/74-118, TR/74-119, TR/75-45, TR/75-46—Règles de la Cour d'Appel

A la suite du plus récent des textes réglementaires susmentionnés (TR/75-45) je me suis encore une fois demandé pourquoi ces règles de la Cour ne sont que des textes réglementaires et non pas des règlements. Il se peut qu'il ne s'agisse pas du tout de textes réglementaires et qu'on les publie tout simplement comme tels en vertu de l'article 13 du règlement sur les textes réglementaires. Cependant, pour l'instant, je présume que certains de ces règlements sont des textes réglementaires.

On peut soutenir que les règles établies par la Cour d'Appel provinciale ne sont pas des règlements. En effet, bien qu'elles régissent les pratiques et procédures des organismes judiciaires, ces derniers ne sont pas établis en vertu d'une loi du Parlement. Cela supposerait que l'expression «établi par une loi du Parlement ou sous son régime» s'applique à «l'organisme judiciaire ou quasi-judiciaire» dont il est question à l'article 2(1)(b) de la Loi sur les textes réglementaires et non pas au mot «instance». Je signale par ailleurs que la même formule est utilisée à l'article 2(1)(d)(iv). Il me semble donc que si les règles régissant les appels criminels ne sont pas des règlements, il ne peut pas s'agir non plus de textes réglementaires. Par ailleurs, les règles établies à l'égard des cours territoriales d'appel criminel sembleraient répondre aux exigences des deux définitions, même si de fait, ces tribunaux sont la Cour d'appel de l'Alberta telle qu désignée à cette fin.

Je suis sûr que la réponse est simple, et j'aimerais volontiers recevoir votre avis sur la question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'avocat-conseil
G. C. Eglington.

Le 2 juin 1975

M. G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires,
Pièce 312, édifice Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa, Ontario

Objet: TR/73-49, TR/74-10, TR/74-21, TR/74-53, TR/74-118, TR/74-119, TR/75-45, Règles relatives à la Cour d'appel

[*Text*]

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of May 14, 1975 respecting the above noted Rules.

The Rules Respecting Criminal Proceedings of the Supreme Court of Ontario, Part I [SI/73-49], were made by a judicial body that was not established by or under an Act of Parliament. Consequently these Rules do not constitute a statutory instrument for the purposes of the Statutory Instruments Act. In the past the practice had been for such Rules to be published in Part I of the Canada Gazette to comply with the requirement of subsection 438(4) of the Criminal Code. It was decided, however, that in order for the Rules to be more conveniently found by persons interested in them that they should be published in Part II. A direction was accordingly made by the Clerk of the Privy Council to that effect and the Rules were registered pursuant to paragraph 6(c) of the Statutory Instruments Act.

As you point out, however, such rules of court made by the Court of Appeal in the Yukon Territory and the Northwest Territories are in fact regulations under paragraph 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act and the registration number should have been prefixed with the abbreviation "SOR". In future all such Rules of the Territorial Courts will be dealt with accordingly.

I am grateful for your having brought this error to my attention.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose the neat point is that some of these matters properly come before us because of the special position of the territories, and other matters do not come before us because of the special position of the provinces. Am I correct?

Mr. Eglington: That is correct. If the court that made the rules is established by or under an act of the Dominion, then the criminal appeal rules will come before us. If they are rules made by a court established by provincial legislation, they will not come before us.

Mr. Baldwin: To the extent that it hears appeals in the territories—I am thinking of appeals like Mr. Justice Morrow or Mr. Justice Maddison in the Yukon—under what authority does it hear those appeals?

Mr. Eglington: It is under the authority of the legislation of the Parliament of Canada.

Mr. Baldwin: So I suppose to that extent, although it is a court constituted by the province, it has a federal function.

Mr. Eglington: It is vested with jurisdiction.

Mr. Baldwin: That raises an issue, for example, under the Income Tax Act. Sometimes where they come to make seizures, they authorize bailiffs funded under provincial law to act as federal functionaries in making seizures of goods levying execution to correspond with the federal income tax law and regulations. I suppose they really have two functions.

[*Interpretation*]

Monsieur,

Je tiens à vous remercier de votre lettre du 14 mai 1975 portant sur les Règles susmentionnées.

Les règles relatives aux procédures pénales de la Cour suprême de l'Ontario, Partie I (TR/73-49), ont été établies par un organisme judiciaire qui n'a pas été créé par une loi du Parlement ou sous son régime. Conséquemment, ces Règles ne constituent pas un texte réglementaire aux fins de la Loi sur les textes réglementaires. Par le passé, la pratique voulait que ces Règles soient publiées dans la Partie I de la Gazette du Canada afin de se conformer aux exigences du paragraphe 438(4) du Code criminel. On a toutefois décidé, afin de faciliter les recherches des personnes qui désirent consulter ces Règles de les publier dans la Partie II. En conséquence, le greffier du Conseil privé a émis une directive à cet effet et les règles ont été enregistrées en vertu de l'alinéa 6(c) de la Loi sur les textes réglementaires.

Cependant, comme vous l'avez souligné, les règles édictées par la cour d'appel du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest sont, en fait, des règlements établis en vertu de l'alinéa 2(1)(b) de la Loi sur les textes réglementaires et le numéro d'enregistrement aurait du être précédé de l'abréviation «DORS». A l'avenir, toutes les règles établies par les cours des territoires seront traitées en conséquence.

Je vous remercie d'avoir porté cette erreur à mon attention.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique,
A. S. Ross.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'en fait une partie de ces questions nous sont soumises à cause de la position spéciale des territoires et qu'une partie de ces questions ne nous sont pas soumises à cause de la position spéciale des provinces, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact. Si le tribunal qui a adopté les Règlements est créé en vertu ou dans le cadre d'une loi du Dominion, l'appel criminel nous sera soumis. S'il s'agit de règlements adoptés par une loi provinciale, ces appels ne nous serons pas soumis.

M. Baldwin: Dans la mesure où des appels sont entendus dans les territoires—je pense à M. le juge Morrow ou M. le juge Maddison du Yukon—en vertu de quelle autorité sont-ils entendus?

M. Eglington: En vertu de l'autorité prévue par les lois adoptées par le Parlement canadien.

M. Baldwin: Dans cette mesure, donc, bien qu'il s'agisse d'un tribunal constitué par la province, ses fonctions sont fédérales.

M. Eglington: On lui a décerné la juridiction.

M. Baldwin: Cela pose un problème, par exemple pour la Loi de l'impôt sur le revenu. Il arrive que des saisies soient faites, on autorise des huissiers qui relèvent du droit provincial à agir comme des fonctionnaires fédéraux et à saisir des biens conformément aux Règlements et à la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. En fait, ces huissiers ont deux fonctions.

[*Texte*]

Mr. Eglington: They would act in this instance as *Persona designata*, vested with jurisdiction under the dominion legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Criminal Code as a matter of fact.

Mr. Eglington: It might be possible to argue that criminal appeal rules made by provincial courts are statutory instruments and regulations if one were to read the words: "established by or under an Act of Parliament" as relating to the jurisdiction of the court, not to the court itself. The appellate criminal jurisdiction of the provincial courts is vested in them by dominion legislation, but the view is taken by the Privy Council Office—and I think I agree with it—that the words: "established by or under an Act of Parliament" REFER TO the court itself and not to the jurisdiction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand.

• 1150

Miss Mayrand: Yes; I would like to come back to the comments on Mr. Baldwin's question on the act on agricultural stabilization . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. But, would you hold that for a second if you do not mind, Miss Mayrand, until we have completed our discussion on these rules of court?

Miss Mayrand: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Nothing particularly major.

Mr. Eglington: No. I put this in with this other material on the definition to show that even if something appears to be crystal clear on the fact of the statutes it does have the result that some criminal rules are within the Committee's scrutiny and some are not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes; it is one of those oddities we might mention in making our report.

That concludes the agenda. We will go back, Miss Mayrand, to the points you would like to open up again, the matter of your illustration under that particular . . .

Miss Mayrand: It is not to open it up again, it is just that I want to have more time to look at it. I do not think the distinction was as strong as I said it was in answer to your questions. I just glanced at this this morning for 10 minutes; I would like to look at it again to tell you what I find is the difference in meaning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will give you sober second thought next week at the next meeting. Is that fair enough?

If you wish, we could proceed with Mr. Eglington's paper, which really essentially meets the question Mr. Robinson has suggested to us this morning, or we could wait until next week and perhaps make that the sole topic of conversation at a meeting.

How are we making out, Mr. Eglington? Can you bring us up to date on where we are in dealing with the backlog? Are we making headway?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Dans ce cas, ces huissiers agiraient à titre de *persona designata* fondée de pouvoirs dans le cadre de la loi du Dominion.

Le coprésident (M. McCleave): Du Code criminel, en fait.

M. Eglington: On pourrait prétendre que les Règlements d'appels criminels adoptés par les tribunaux provinciaux sont des instruments statutaires et des règlements si l'on interprétait l'expression: «établis par ou en vertu d'une loi du Parlement» comme portant sur la juridiction du tribunal et non pas sur le tribunal proprement dit. La juridiction d'appels des cours provinciales leur est décernée par la loi du Dominion mais, le bureau du Conseil privé estime—et je suis d'accord—que les termes «établis par ou en vertu d'une loi du Parlement» portent sur le tribunal proprement dit et non pas sur la juridiction.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Oui, je voudrais revenir sur les observations qui ont suivi la question de M. Baldwin à propos de la loi sur la stabilisation agricole.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, mais si vous le voulez bien, nous allons terminer d'abord la discussion sur les règlements des tribunaux.

Mlle Mayrand: Oh, oui.

Le coprésident (M. McCleave): Ce ne sera pas long.

M. Eglington: Non. J'ai ajouté ce document à la définition pour démontrer que même lorsque tout semble clair et net, certains appels criminels relèvent du Comité et d'autres pas.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est une des particularités que nous pourrions mentionner au moment du rapport.

Nous avons terminé l'ordre du jour et nous allons revenir aux questions soulevées par M[lle] Mayrand; vous aviez commençé à nous donner un exemple de cette-

Mlle Mayrand: Je ne veux pas y revenir, mais je voudrais avoir plus de temps pour étudier la question. Je ne pense pas que la distinction soit aussi nette que je vous l'ai dit tout à l'heure. J'ai eu dix minutes ce matin pour parcourir ce document, je voudrais le relire pour vous expliquer la différence de signification.

Le coprésident (M. McCleave): Nous vous accordons le temps de la pondération et de la réflexion et vous pourrez revenir sur cette question la semaine prochaine, ça va?

Si vous le désirez, nous pourrions passer à l'exposé de M. Eglington qui traite des problèmes soulevés par M. Robinson ce matin; d'autre part, nous pouvons attendre la semaine prochaine et consacrer une séance entière à cette question.

Monsieur Eglington, où en sommes-nou? Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure nous avons réussi à rattraper notre retard? Est-ce que nous faisons des progrès?

[*Text*]

Mr. Eglington: We have, in a sense virtually eliminated the backlog. Having said that, I should say that there must be 50 or so very difficult items of the backlog sitting on my window-sill. But, by and large, we have dealt with the whole volume of materials sent to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin might quarrel with you. He might say, "What about my immigration regulations?"

Mr. Eglington: I am working on those just at the moment.

Mr. Brewin: All right. But there are two things I wanted to inquire about. You have already guessed one, the immigration regulations, which really are rather a key point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will follow that up with Mr. Andras again, just to be sure that it is working somewhere within that department.

Mr. Brewin: The other thing is, I was not clear—perhaps because I had to be away from the Committee by reason of other committee meetings—what stage have we reached on the general question of secrecy of government documents for production in the House? That reference that was given to us. Are we going to hear more evidence? Or have we concluded the evidence on that? Is the report in preparation? What is the situation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No decision has been reached, Mr. Brewin. I think perhaps that should be a matter for the steering committee, which could meet next week after we have dealt with the Eglington paper. We have not decided. I think most people would like to hear some more evidence but we are not sure in just which direction we would go to find it. I think Mr. Baldwin has some ideas about some areas that could be explored. Perhaps you could present it to us now, Mr. Baldwin, so we could make our minds up on it.

Mr. Baldwin: Very briefly, when I gave my statement there was an indication that I might come back if anyone wanted to ask any questions. I am not anxious to make more statements. If anyone wants to ask any questions about the situation and about the statement I made, I would be ready to do so.

The other thing is that I have had some discussion with Mr. Johnson who is the American Minister here, who is the information officer under the new bill. I have asked him. I do not think he could very well appear before a committee . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He might appear before us in a closed session, though, for a very informal discussion.

Mr. Baldwin: I was going to meet him sometime for luncheon and talk to him and to some of his people about it and get some copies of the new bill. It is quite stringent, it goes very, very much further than the old bill did. On the basis of that, we might be able to pursue that a little further.

• 1155

Mr. Brewin: Perhaps it is a mere gossipy remark but I heard a program in which Ralph Nader appeared. He is distinguished for a lot of things, but I think he also had something to do with Harvard University in some position or other. He was commenting on the fact that we do not

[*Interpretation*]

M. Eglington: Nous avons pratiquement rattrapé tout notre retard. Cela dit, j'ajouterai qu'il reste une cinquantaine de cas particulièrement difficiles. Mais, en général, nous avons réglé toutes les questions contenues dans le volume envoyé à . . .

Le coprésident (M. McCleave): M. Brewin ne sera peut-être pas d'accord avec vous, il pourrait vous demander des nouvelles de ses règlements sur l'immigration.

M. Eglington: J'y travaille en ce moment.

M. Brewin: Très bien, mais j'avais deux questions à poser. Vous avez déjà deviné l'une d'entre elles, les règlements sur l'immigration; c'est une question particulièrement importante.

Le coprésident (M. McCleave): J'en reparlerai à M. Andras pour m'assurer qu'on travaille à ce problème dans son ministère.

M. Brewin: Et ensuite, il y a une chose que je n'ai pas bien comprise car j'ai dû m'absenter du Comité pour assister à d'autres comités, où en sommes-nous dans l'étude de la confidentialité des documents du gouvernement qui doivent être déposés à la Chambre? C'est un mandat qu'on nous a confié. Allons-nous entendre d'autres témoignages, ou bien avons-nous terminé? Le rapport est-il en cours de préparation? Où en sommes-nous?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin, nous n'avons pas encore pris de décision. Peut-être le comité directeur pourrait-il se réunir la semaine prochaine lorsque nous aurons terminé l'exposé de M. Eglington. Nous n'avons rien décidé. Je pense que la plupart d'entre nous désireraient entendre d'autres témoignages mais je ne sais pas très bien d'où ils pourraient provenir. M. Baldwin doit avoir une idée des domaines qui valent la peine d'être étudiés. Peut-être M. Baldwin pourrait nous les communiquer pour que nous puissions nous en faire une idée.

M. Baldwin: J'ai déjà dit que j'étais tout disposé à répondre à de nouvelles questions. Je n'ai pas tellement envie de refaire des déclarations. Si l'un d'entre vous désire poser des questions à propos de la situation et de la déclaration que j'ai déjà faite, je le ferai avec plaisir.

Ensuite, j'ai discuté avec M. Johnson, le ministre américain, le responsable de l'information dans le cadre du nouveau bill. Je lui ai posé la question. Je ne pense pas qu'il pourrait se permettre de comparaître devant un comité . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il pourrait comparaître à huis clos.

M. Baldwin: J'avais l'intention de déjeuner avec lui un de ces jours et peut-être avec certains de ses collègues; je voulais également obtenir des exemplaires du nouveau bill. Les dispositions qu'il contient sont très sévères, elles vont infiniment plus loin que celles de l'ancien bill. Cela pourrait peut-être nous donner un point de départ pour de nouvelles discussions.

M. Brewin: Vous trouverez peut-être que je bavarde, mais j'ai entendu un programme où il y avait Ralph Nader. Il s'est distingué dans de nombreux domaines et il occupe également un poste à l'Université Harvard. Il remarquait que nous n'avons pas de bill sur la liberté d'information et

[*Texte*]

have that freedom of information bill and it is his view, which he says is very unusual, as far as he is concerned, that the United States is well ahead of Canada. He made that remark and the commentator did not seem to know that this Committee existed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Mr. Baldwin asked me that question in the House of Commons and I ducked it.

Mr. Baldwin: Yes. I quite agree with you. Nader was over here and made the same comment. I think it followed some discussion we had. These items appear in the press from time to time but without relation to the work that is being done here. It is not impossible that Nader would come over here and be a witness.

Mr. Brewin: That is what I was indirectly trying to suggest. Of course he is notorious for his attacks on various subjects.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. This is likely a topic that we could deal with when—well, instead of the steering committee meeting, we could consider the work for the balance of the year, perhaps after we have dealt with the Eglington paper at next week's meeting. Is that agreeable? I take it there is no wish to go ahead with that paper this morning; it would be better if we had the chart before us and other things as well.

Mr. Robinson: Could we also have a copy of Mr. Baldwin's statement?

Mr. Baldwin: It is on the record here.

Mr. Robinson: Well, we would have to look it up. Maybe somebody could look it up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have gathered some information too, that I think should probably be on the record in so far as it deals with the secrecy matter we have been considering, but I will bring that down as well.

Mr. Robinson: There is one point I wanted to mention before we finish. There was a statement made by the Minister of Justice, I guess it was on June 17, a statement on Motions for a housekeeping bill. I notice that it says on page 3:

> I am sure most members can think of obviously desirable changes in legislation which they would like to see. The work on the Standing Committee on Statutory Instruments might well generate suggestions with respect to some of the regulation-making powers.

And he goes on. Would Mr. Eglington care to say anything about this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could that be identified a little more precisely for the record? Mr. Lang made the statement?

Mr. Robinson: It was his statement in the House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): From what date?

Mr. Robinson: From June 17.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): June 17, thank you.

[*Interprétation*]

qu'à son sens, c'était assez bizarre; dans ce domaine, les États-Unis sont beaucoup plus avancés que le Canada. Il a observé que le commentateur n'avait par l'air de connaître l'existence de ce comité.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que M. Baldwin m'a posé cette question à la Chambre et je l'ai éludée.

M. Baldwin: Oui, je suis tout à fait d'accord. Nader est venu ici et a fait les mêmes observations à la suite de certaines discussions que nous avons eues. De temps en temps, la presse aborde ces questions mais sans parler des travaux que nous accompplissons ici. Il n'est pas impossible que Nader vienne ici comparaître.

M. Brewin: C'est précisément ce que j'essayais de suggérer indirectement. Bien sûr, il est très connu pour sa combativité dans divers domaines.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le comité directeur discutera probablement de cette question lorsqu'il se réunira en tenant compte du travail qui nous reste pour la fin de l'année; peut-être après que nous aurons entendu l'exposé de M. Eglington, la semaine prochaine. Vous êtes d'accord? J'imagine que vous n'avez pas envie d'entendre cet exposé ce matin; il vaudrait beaucoup mieux que nous ayons les graphiques et les autres documents sous les yeux.

M. Robinson: Ainsi qu'un exemplaire de la déclaration de M. Baldwin?

M. Baldwin: Elle est déjà au compte rendu.

M. Robinson: Alors, il faudra la rechercher; un d'entre nous pourra s'en charger.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai réuni certaines informations également à propos de cette question de confidentialité et il faudrait peut-être les imprimer aussi.

M. Robinson: Avant que nous ne terminions, je vous rappelle que, le 17 juin, le ministre de la Justice a fait une déclaration sur la motion portant sur un bill administratif. Je relève en page 3:

> Je suis certain que la plupart des députés ont une idée des modifications qu'ils désireraient voir apporter à la législation. Le travail du Comité permanent des règlements aboutira probablement à certaines conclusions au sujet des pouvoirs de réglementations.

Il continue. Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

Le coprésident (M. McCleave): Pouvez-vous nous donner la référence? C'est M. Lang qui a fait cette déclaration.

M. Robinson: Il a fait cette déclaration à la Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): A quelle date?

M. Robinson: Le 17 juin.

Le coprésident (M. McCleave): Le 17 juin.

[*Text*]

Mr. Eglington: I would very much like to see that. I should have mentioned this when I was asked about the backlog, but one of the big remaining problems of the backlog is the problem of subdelegation of power. My research into it at the moment would appear to indicate that the official view, if I could call it that, is that there are distinctions in the manner of drafting regulation-making powers which are as arcane, if not more so, than the definition of statutory instruments, which will determine whether subdelegation is permissible or not. So that I think some observations about those regulation-making powers would be quite in point.

I am assuming that at the moment. I hope, by the end of the summer or when we come back in the autumn, to have another memorandum on that particular topic. I am having discussions in London, perhaps to learn there how they deal with the problem and get some sort of guidance. But if that invitation has been extended, then certainly I will pursue this matter even more vigorously.

Mr. Baldwin: I feel very strongly about this. I think we should pursue the points Mr. Robinson has raised and the proposals contained in Mr. Eglington's paper here and the other issues. Rather than lose the benefit of all we have gained in experience during this first series of meetings, we might, in the course of our deliberations on a report, deal with a couple of these issues and take advantage of Mr. Lang's invitation.

We could probably arrange with the House Leader to set aside a day or a day and a half to debate a report which I hope would come out of here on a non-partisan basis representing the views of both the Senate and the House on recommendations as to any possible amendments to the Statutory Instruments Act and on the other points that have been raised. We could have a debate for a day and a half on it just to raise it and get the matter ventilated. It would be very useful if we do not do that sometime in October or November it may be difficult because we will be pressed for time. My judgment is that the session will probably go to December before Christmas and then the session will end with a new session starting in January. So once the session is ended we will have difficulty reviving this.

• 1200

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin, let us pray when that day arrives that our report is debated in the House and somebody does not call somebody else a name. We had a good thoughtful debate and put all our criteria on the record and I thought grand speeches, even immodestly by myself, but that was the day that the La Salle-Caouette brouhaha broke forth and we got nowhere. This was our one chance to get the word across to Canadians on exactly what we were trying to do in this Committee. It really grieved me when I thought of the importance the Press Gallery assigned to us as compared with a few words spoken, well not in jest but in sort of aside remarks that came up with nothing to do with . . .

[*Interpretation*]

M. Eglington: Cela m'intéresse beaucoup. Lorsque vous m'avez parlé de notre arriéré de travail, j'aurais dû en parler, mais l'un des principaux problèmes qui reste à régler est celui de la sous-délégation de pouvoirs. Pour l'instant, j'ai l'impression qu'officiellement on estime que les méthodes de rédaction des pouvoirs de réglementation sont tout aussi obscures sinon plus, que la définition des textes réglementaires qui détermine la possibilité d'une sous-délégation. Il serait donc bon de passer en revue ces pouvoirs de réglementation.

Pour l'instant, c'est la position que j'ai adoptée et j'espère pouvoir préparer un autre mémorandum à ce sujet d'ici la fin de l'été ou à l'automne. J'ai discuté de la question à Londres pour savoir comment on aborde ces problèmes là-bas. Mais, puisque vous me le demandez, je me ferais un plaisir d'étudier la question plus à fond.

M. Baldwin: C'est une question qui me tient à cœur. Je suis convaincu que nous devons étudier les questions soulevées par M. Robinson et les propositions contenues dans l'exposé de M. Eglington. Si nous ne traitons pas de ces questions au cours de nos délibérations, si nous ne profitons pas de l'invitation de M. Lang, nous risquons de perdre le bénéfice de l'expérience acquise au cours de ces premières séances.

Nous pourrions peut-être demander au leader à la Chambre de réserver une journée ou une journée et demie à un débat sur le rapport que nous allons préparer; j'espère que ce rapport représentera les points de vue du Sénat et de la Chambre des communes sans aucun esprit de parti et qu'il contiendra le plus grand nombre possible de recommandations pour des amendements à la Loi sur les textes réglementaires. Nous pourrions en discuter pendant une journée ou une journée et demie pour nous faire une idée de la situation. Ce serait très utile. Si nous ne le faisons pas en octobre ou en novembre, cela peut être difficile parce que nous manquerons de temps. Selon moi, cette session se terminera un peu avant Noël, en décembre, et une nouvelle session commencera au mois de janvier. Une fois la session terminée, nous aurons de la difficulté à ramener la question sur le tapis.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin, prions pour que, ce jour-là, notre rapport soit débattu à la Chambre et que personne ne s'envoie d'épithètes. Nous avons eu des débats intéressants; nous avons énoncé nos critères et il y eu de beaux discours, sans modestie dont le mien, mais c'est la journée où le brouhaha La Salle-Caouette a éclaté et nous n'avons rien pu faire. C'était notre seule occasion de faire savoir aux Canadiens exactement ce que nous essayons de faire dans ce Comité. Cela me chagrine vraiment quand je pense à l'importance que la tribune des journalistes nous a consacrée, comparativement aux quelques mots qui ont été dits, peut-être pas par plaisanterie mais des commentaires en dehors du sujet qui n'avaient absolument rien à voir avec . . .

[*Texte*]

Mr. Baldwin: It came up the same in English as it did in French, too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Thank you very much.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: L'anglais était très fidèle au français.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Merci beaucoup.

Issue No. 36

Thursday, July 17, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 36

Le jeudi 17 juillet 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
AUG 2 0 1975
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29480—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 17, 1975
(37)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:06 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*)

The Committee considered a document entitled—The Nature of a Statutory Instrument—submitted by Counsel to the Committee at the meeting on July 3, 1975. (*See Appendix RSI-15, Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, July 3, 1975, Issue No. 34*)

Counsel to the Committee answered questions.

Agreed,—That the appropriate officials of the Privy Council Office be invited to appear at a future meeting.

Ordered,—That Counsel to the Committee prepare a more satisfactory definition of a statutory instrument and compile a list of examples to illustrate the difficulties encountered.

Ordered,—That Counsel to the Committee draft a letter for perusal by Members of the Committee to the appropriate official of the Department of Immigration with respect to certain comments.

Agreed,—That the Committee meet in mid-August and mid-September to continue the review and scrutiny of statutory instruments.

Ordered,—That a document entitled—Further Thoughts Relating to the Definition of a Statutory Instrument—be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Ordered,—That a document relating to the text and translation of a portion of Bill C-50, An Act to amend the Agricultural Stabilization Act as passed by the House of Commons 10th July 1975 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-19"*)

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 JUILLET 1975
(37)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 06, sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, Fascicule No. 1*)

Le Comité étudie un document intitulé—La nature d'un texte réglementaire—présenté par le conseiller auprès du Comité à la séance du 3 juillet 1975. (*Voir appendice RSI-15, Procès-verbal et témoignages du jeudi 3 juillet 1975, Fascicule No. 34*)

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est convenu,—Que les représentants compétents du Bureau du Conseil privé soient invités à comparaître lors d'une prochaine séance.

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité rédige une définition plus satisfaisante d'un texte réglementaire et dresse une liste d'exemples pour illustrer les difficultés rencontrées.

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité rédige une lettre destinée au représentant compétent du ministère de l'Immigration concernant certains commentaires et qu'elle soit portée à l'attention des membres du Comité.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse à la mi-août et à la mi-septembre pour poursuivre l'étude des textes réglementaires.

Il est ordonné,—Que le document intitulé—Considérations complémentaires sur la définition d'un texte réglementaire—soit joint *in extenso* aux procès-verbal et témoignages d'aujourd'hui.

Il est ordonné,—Que le document portant sur le texte et la traduction d'une partie du bill C-50, Loi modifiant la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, adoptée par la Chambre des communes le 10 juillet 1975, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «RSI-19»*)

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

29480—1½

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, July 17, 1975.

• 1106

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will call the meeting to order. This morning we will be discussing the Eglington Memo plus a supplementary *aide-mémoire* or further thoughts relating to the definition of a statutory instrument. Probably the simplest way to tackle the documentation is for each person to be armed with Issue No. 34 of the *Minutes* of our meeting, of which we have extra copies here.

I understand also that the two-page addition by Mr. Eglington has been distributed to everybody. I hope that is so. If not, we have an extra copy or two for the assistance of members. Is everybody armed with both documents? If so, on your mark, get set, go!

Mr. Baldwin: Are you inviting, persuading, or pressuring members into asking questions, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think the problem that is on our minds is really whether we should be reporting to Parliament and asking for a change in the act.

Mr. Baldwin: I will ask a few questions and add a comment . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: . . . just to get the thing under way. Let me start off with the comment, first, that after going through Mr. Eglington's report, I think he probably caught what was the course of proceedings in the original Committee, and I think that has to be borne in mind before we consider what suggestions we might make. In the original Committee—the MacGuigan Committee—we looked at the definition as contained in the Regulations Act. We were concerned about it, and one of the main reasons we were concerned about it was because we thought there were a number of documents—I will put it that way—which were not covered by the Regulations Act, but which we thought ought to be covered.

I can recall in particular, and I think Mr. Chairman you were on that Committee, we were worried about the Immigration Act. The Immigration Act seemed at that time to permit the minister to give what were in effect directives with very substantial power to immigration officers at the border by which they were given stringent, and quite awesome responsibilities as to selecting people who were trying to come across the border, something far more than administrative. I say that because that was one of the things that was in our minds and persuaded us to go along with the proposal contained in the MacGuigan Report as to what should be the definition of a statutory instrument. I must say, I was never completely satisfied with it and I tried to get it changed in one or two places, but in any event, that is what went through, and of course, I was quite surprised when the act came down to see this monstrosity with which we were faced. I think there was some debate in the House, but really it was—well, put it this way. I was happy to get an act, and I thought well, if we had an act we would probably be able to reform the definitions as experience showed that we would need to. I waded through it and tried to understand it, and tried to have it make sense. I never did. I said, well, it is the government's responsibility. That having been done, we are now back where we were almost at the MacGuigan report.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 17 juillet 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons ouvrir la séance. Nous discuterons ce matin du document préparé par M. Eglington et d'un aide-mémoire supplémentaire intitulé «Considérations Complémentaires» qui porte sur la définition d'un texte règlementaire. Le plus simple sera probablement que chacun s'arme du fascicule 34 des délibérations du comité, et si vous ne l'avez pas nous en avons ici plusieurs exemplaires.

Je crois d'autre part que le supplément de 2 pages de M. Eglington a été distribué à tout le monde. Du moins je l'espère. Sinon, nous en avons encore un ou deux exemplaires. Avez-vous tous les deux documents? Dans ce cas, à vos marques, prêts, partez!

M. Baldwin: Est-ce une invitation, une tentative de persuasion, ou insistez-vous pour que les membres du comité posent des questions, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que le problème à régler est en fait de savoir si nous voulons demander au Parlement de modifier la loi.

M. Baldwin: Je voudrais poser quelques questions et faire une observation . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: . . . pour nous permettre de démarrer. Je commencerai par signaler qu'après avoir lu le rapport de M. Eglington, je pense qu'il a saisi le problème débattu au sein du premier comité et qu'en effet il ne faudra pas l'oublier lorsque nous envisagerons de soumettre des suggestions. Avec le Comité MacGuigan, nous avions étudié les définitions contenues dans la Loi sur les règlements. Ce qui nous ennuyait particulièrement à ce sujet était qu'à notre avis un certain nombre de documents, je choisis exprès ces termes assez vagues, n'étaient pas couverts par cette loi alors que, selon nous, ils auraient dû être.

Je me souviens d'un exemple précis, et je crois, monsieur le président, que vous siégiez à ce comité aussi, c'est-à-dire que nous nous étions longuement penchés sur la Loi sur l'immigration. Elle semblait en effet alors autoriser le ministre à donner des directives et des pouvoirs très importants aux agents d'immigration à la frontière et à leur confier ainsi les responsabilités strictes et redoutables dans la sélection des personnes qui essayaient de passer la frontière. Cela dépassait de beaucoup les questions administratives. Je rappelle cela car c'est ce qui nous avait poussés à adopter la proposition du rapport MacGuigan quant à la définition souhaitée des textes réglementaires. Je dois dire, toutefois, que cette définition ne m'a jamais tellement satisfait et que j'ai essayé de la faire changer dans un ou deux cas mais, de toute façon, c'est ce qui s'est passé, et j'ai évidemment été très surpris lorsque j'ai vu la monstruosité que l'on nous proposait en fait de loi. Je crois que la question a été un peu débattue en Chambre, mais réellement assez peu. J'étais content que nous obtenions une loi et je me suis dit que cela nous permettrait probablement de modifier les définitions selon l'expérience acquise. J'ai essayé de la comprendre mais je n'ai jamais réussi qu'à patauger sans rien pouvoir en sortir. J'ai alors abandonné en me disant que cela relevait du gouvernement. Ceci dit, nous en sommes revenus à peu près au même point qu'avec le rapport MacGuigan.

[*Texte*]

• 1110

Our experience here has indicated that there are a number of types of document issued by government to government agencies, government emanations or ministers, which we would like to consider, but I know we have to draw a line somewhere. If we were to take a wide, all-embracing, definition and put it in there, this Committee would never in God's green earth ever get through its examination of all the things that governments, ministers, corporations and their delegates do.

The needed test is to come back now as a result of our experience, and I agree with Professor Eglington and ask the government to bring in an amendment to the bill which will use the experience we have had, and particularly the issue on which this came up. In that regard, I just picked out two acts this morning. I had only a little time, but I picked out the Immigration Act and the Food and Drugs Act, for the purpose of illustrating th problem which I see we and the government face. For example, the Immigration Act, Section 7, subsection (2), says:

> (2) In addition to the persons described in subsection (1), the following persons may be allowed to enter and remain in Canada as non-immigrants:
>
> (a) persons authorized by the Minister to enter Canada for treatment and care at any health resort, . . . after entering Canada while they are actually under treatment and care,
>
> (b) persons passing in transit through Canada under escort or guard, and
>
> (c) holders of a permit.

Is that purely an administrative act on the part of the Minister for which we should not have any concern at all, or does it constitute such power, such a privilege, which should be a subject which we in this Committee should regard and ask the government to regard as coming foursquare within the ambit of our contemplation? I am not sure.

Then you have Section 58:

> 58. The Minister may make regulations, not inconsistent with this Act, respecting the procedure to be followed upon examinations and inquiries under this Act and the duties and obligations of immigration officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere.

That was the one I think we found in respect of which the Minister was issuing directives by way of letter, simply writing to immigration offices at various places in the international boundary here and overseas and saying, pursuant to this, or maybe not even preceding it by that statement, this is the procedure which you must adopt in assessing whether, for example, you have enough points, what emphasis you place on the different points which accumulatively have to amount to enough to justify admission into the country. There is no doubt in my mind that is something which we should be looking at, directives of this kind. I do not know whether the present definition catches all of those. If not, it certainly should.

[*Interprétation*]

Nous nous sommes aperçus qu'il y a un certain nombre de catégories de documents émis par le gouvernement à l'intention des organismes gouvernementaux, que nous aimerions pouvoir étudier. Or, nous avons un mandat précis. Si nous adoptions une définition très large qui englobe tout, le Comité ne parviendrait jamais à examiner tout ce que le gouvernement, les ministres, les sociétés d'État et leurs délégués produisent.

Notre tâche est maintenant de nous appuyer sur l'expérience acquise et, comme le propose le professeur Eglington, de demander au gouvernement de modifier le projet de loi en tenant compte des problèmes que nous avons pu soulever. A ce sujet, j'ai pris ce matin deux lois au hasard. Je n'avais pas beaucoup de temps, mais j'ai pris la Loi sur l'immigration et la Loi sur les aliments et drogues pour illustrer le problème qui se pose, non seulement à nous, mais également au gouvernement. Par exemple, je lis dans la Loi sur l'immigration article 7, paragraphe (2):

> (2) Outre les personnes décrites au paragraphe (1) les personnes suivantes peuvent être admises à entrer et demeurer au Canada comme non-immigrants, savoir:
>
> *a*) les personnes autorisés par le ministre à entrer au Canada pour subir un traitement et recevoir des soins à quelque station climatique, . . . après être entrées au Canada, pendant qu'elles reçoivent réellement ce traitement et ces soins;
>
> *b*) les personnes qui traversent le Canada en cours de route, sous garde ou escorte; et
>
> *c*) les détenteurs d'un permis.

Cela représente-t-il pour le ministre un acte purement administratif qui ne doit pas nous inquiéter, ou cela constitue-t-il un tel pouvoir, ou privilège, qu'il devrait être examiné par notre Comité, qui pourrait demander au gouvernement de nous exposer franchement de quoi il est question? Je ne sais pas très bien.

Puis à l'article 58 nous avons:

> 58. Le ministre peut établir des règlements, non incompatibles avec la présente loi, visant la procédure à suivre lors des examens et enquêtes prévus par la présente loi ainsi que les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.

Je crois que c'est à ce propos que nous nous sommes aperçus que le ministre pouvait émettre des directives, par simples lettres, aux bureaux d'immigration partout au Canada et à l'étranger en se contentant de déclarer que cela est conforme à cet article, ou même en omettant ce détail. Il leur donne ainsi, par exemple, la façon d'évaluer les points qu'il faut nécessairement accumuler pour être admis au Canada. Il n'y a aucun doute à mon avis qu'il nous faille examiner ce genre de directives. Je ne sais pas si la définition actuelle englobe tout cela. Sinon, elle devrait être modifiée.

[*Text*]

I have a lot more. I am not going to waste the time of the Committee at this stage. I use those two to illustrate the difficulty we face. The Food and Drugs Act is replete with a number of similar illustrations. I think this Committee has to be very diligent and very astute at this stage to try to find a formula which will remove—I think it has removed from the ambit of our discussions—matters which are administrative and which would come in such detail that it would be humanly impossible even to deal with them or discuss them, despite the fact they may have some impact on people and on their property and lives and fortunes, but at the same time not to allow the kind of definition which has been accepted by the Privy Council, which would result in a government in due course as it became in turn active intelligent and diligent in formulating its statutory instruments in such a way as to keep them from our attention, prevent them from doing that.

• 1115

I would suggest—I will leave it at this time—that during the course of the summer I would like to see us re-examine the basis on which the Statutory Instruments Committee originally sat, the recommendations which would involve their report, and some examples of this kind so that hopefully by this fall we might be able to make a recommendation in our report to both Houses asking that the act be amended with regard to the definition, removing the monster that is there, and try to put something in its place which is more intelligible and more workable. But I do not think we should do that until we have a fairly good idea of what we are going to put in place.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What a Pandora's box that would be if we opened it.

Mr. Mackenzie, I understand that earlier we made the decision to reprint the MacGuigan report. When will those copies be available?

The Clerk of the Committee: I will check on that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It will be simplicity itself. We will order some extra copies for this particular Committee and see that everybody gets one copy of the original committee's report.

Mr. Leblanc (Laurier): Is this a bilingual report?

The Joint Chairman (Mr. McCelave): Yes. It was presented to the House of Commons.

Mr. Eglington: The French version is still available, I think. Each one is separate.

Mr. Baldwin: We had both French and English counsel assisting us at that committee, and there were illustrations given from both jurisdictions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Pépin was the French counsel, and Mr. Justice Morden was the English counsel. Am I correct in that?

Mr. Baldwin: Yes, that is right. I wonder if at the same time it would be possible for Mr. Eglington and his staff to go through some of the evidence in the transcript of the proceedings to get the sense of some of the reasoning behind the discussion, and why we decided to widen the ambit of the description as it was in the original Regulations Act. That is all I have to say now, Mr. Chairman.

[*Interpretation*]

J'ai encore bien des choses à dire mais je ne vais pas faire perdre plus de temps au Comité. Je donne ces deux exemples afin d'illustrer la difficulté de notre tâche. La Loi sur les aliments et drogues est pleine d'exemples semblables. Je pense que notre Comité devrait s'efforcer maintenant de trouver une formule par laquelle on supprimerait, et je crois que nous l'avons déjà fait dans nos discussions, les questions purement administratives et tellement détaillées qu'il serait humainement impossible d'en parler, même si elles peuvent toucher les citoyens ou leurs biens, sans toutefois accepter de garder le genre de définition à adoptée par le Conseil privé, car cela mènerait un jour ou l'autre à ce que le gouvernement trouve le moyen de formuler ces textes réglementaires de façon à les soustraire à notre attention. Il faut que nous l'en empêchions.

Je suggérerais seulement que pendant l'été nous réexaminions sur quelle base ce Comité a été constitué, les recommandations relatives au rapport, et certains exemples de ce genre, de sorte que d'ici l'automne nous puissions espérer soumettre dans notre rapport aux deux Chambres une recommandation en vue de faire modifier la définition contenue dans la loi, de faire supprimer ce monstre, et de le faire remplacer par quelque chose de plus intelligible et plus pratique. Mais je ne pense pas que nous puissions agir tant que nous n'aurons pas une bonne idée de ce qu'il faut mettre à la place.

Le coprésident (M. McCleave): Ce serait en effet une véritable boîte de Pandore.

Monsieur Mackenzie, je crois que nous avons un jour décidé de faire réimprimer le rapport MacGuigan. Quand sera-t-il prêt?

Le greffier du Comité: Je vais vérifier.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Ce sera très simple. Nous demanderons quelques exemplaires supplémentaires pour notre Comité et veillerons à ce que chacun en reçoive un.

M. Leblanc (Laurier): Le rapport est-il bilingue?

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Il a été déposé en Chambre.

M. Eglington: La version française existe toujours, je crois. Ce sont deux versions distinctes.

M. Baldwin: Nous avions à l'époque un conseiller anglophone et un conseiller francophone et les exemples avaient été fournis par l'un et l'autre.

Le coprésident (M. McCleave): Le conseiller francophone était M. Pépin et l'anglophone était le juge Morden. N'est-ce pas?

M. Baldwin: Oui, c'est exact. Je me demande s'il serait également possible que M. Eglington et son personnel examinent certains des témoignages et délibérations de ce Comité, ce qui pourrait leur donner une idée du contexte du débat et leur expliquer pourquoi nous avions décidé d'élargir le cadre de la description contenue dans la loi d'origine sur les règlements. C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment, monsieur le président.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I agree with everything Mr. Baldwin has said. I agree with the conclusion Mr. Eglington made about this legal opinion. I did get a bit of a chuckle after wading through 12 printed pages to see Mr. Eglington say the interpretation sought here could be given more elaborately. Thank God he did not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That was a large mercy, Mr. Eglington. You will be forever remembered by the Committee for your . . .

Senator Godfrey: After the remarks Mr. Eglington has been making in here about oth · people, I could not resist that one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have taken out of the proceedings so far quite a number of examples of documents which the government departments or the Privy Council Office do not think should be within the purview of the Committee, and some of them deal with substantial rights for farmers, for example.

Prof. Eglington: Could I make one comment on Mr. Baldwin's remarks?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Prof. Eglington: As far as the Immigration Act is concerned, I am still of the view, and we discussed it a couple of weeks ago when Mr. Brewin first brought it up, that whatever they call the directives issued to the immigration offices, whether they call them regulations, instructions, manuals, guidelines, or whatever, they are made under Section 58, I think it is, and by virtue of the definition which appears in Section 2(1)(c) of the act, they are not only statutory instruments but regulations at present.

Mr. Baldwin: Have they been furnished to you?

Prof. Eglington: No.

Mr. Baldwin: Well, that is the test.

Prof. Eglington: It is because they dispute that.

Mr. Baldwin: That is the point.

Prof. Eglington: Also I have been given to understand that the Immigration Department officials are looking at the question of those permits, as to whether or not they are statutory instruments because on the Privy Council Office's definition the all-important thing being made by permit, or may issue a permit, they would appear perhaps to be statutory instruments. That is being examined at the official end at the moment.

Mr. Baldwin: May I ask one question? I thought this was fairly important. In the light of the distinction made by Mr. McIntosh in his letter, I would like to turn to the Food and Drugs Act. To put it on the record, it is section 38.2. I think this is a fairly important one and I would like to have counsel's opinion on it. It says:

• 1120

The Governor in Council may, from time to time, amend Schedule G by adding thereto or deleting therefrom any substance, the inclusion or exclusion of which, as the case may be, is deemed necessary by him in the public interest.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec tout ce qu'a dit M. Baldwin. D'accord aussi avec la conclusion de M. Eglington sur son avis juridique. J'avoue que j'ai un peu sursauté lorsqu'après avoir parcouru 12 pages du document de M. Eglington, j'ai lu qu'il pouvait encore développer davantage la chose. Dieu merci, il ne l'a pas fait!

Le coprésident (M. McCleave): C'était là grand merci, monsieur Eglington. Le Comité se souviendra toujours de votre . . .

Le sénateur Godfrey: Après les remarques faites par M. Eglington à propos d'un certain nombre de personnes, je n'ai pas pu résister.

Le coprésident (M. McCleave): Jusqu'ici, dans nos délibérations, nous avons relevé par mal d'exemples de documents que les ministères ou le Bureau du Conseil privé estiment ne pas devoir être examinés par le Comité, et notamment de certains qui traitent, par exemple, des droits des agriculteurs.

M. Eglington: Puis-je faire une observation à propos de l'intervention de M. Baldwin?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Pour ce qui est de la Loi sur l'immigration, je suis toujours d'avis, et nous en avons discuté il y a 15 jours lorsque M. Brewin a soulevé la question, que quel que soit le nom qu'on donne aux directives émises à l'intention des bureaux d'immigration, qu'il s'agisse de règlements, d'instructions, de manuels, de grandes orientations, que sais-je, on vous réfère toujours à l'article 58 alors que, d'après la définition donnée à l'article 2(1)(c) de la loi, il ne s'agit pas seulement de textes réglementaires mais de règlements.

M. Baldwin: Vous ont-ils été fournis?

M. Eglington: Non.

M. Baldwin: Eh bien, voilà la preuve.

M. Eglington: C'est parce qu'on n'est pas d'accord.

M. Baldwin: Justement.

M. Eglington: On m'a également dit qu'au ministère de l'Immigration on se penchait sur la question de ces permis, en se demandant s'ils étaient ou non des textes réglementaires, car d'après la définition du Bureau du Conseil privé, toutes les choses importantes étant faites avec obtention préalable d'un permis, il pourrait peut-être s'agir de textes réglementaires. La question est donc examinée à l'heure actuelle par les fonctionnaires responsables.

M. Baldwin: Puis-je poser une question? Je pense en effet que cela était assez important. Étant donné la distinction faite par M. McIntosh dans sa lettre, j'aimerais passer maintenant à la Loi sur les aliments et drogues. Il s'agit de l'article 38.2. Je pense que c'est important et j'aimerais avoir l'avis du conseiller là-dessus. Voici le texte:

Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, modifier l'annexe G en y ajoutant ou en retranchant toute substance qu'il estime nécessaire, dans l'intérêt public, d'y ajouter ou d'en retrancher, selon le cas.

[*Text*]

And Schedule G is one of those dealing with the amphetamines and a certain type of drug. It does not have the magic formula there, that the Governor in Council may by order direct that . . .

Mr. Eglington: No.

Mr. Baldwin: . . . It simply says:

> The Governor in Council may, from time to time, amend Schedule G

As I understand it—you can correct me if I am wrong—if you take Mr. McIntosh's very fine definition, any such direction made by the Governor in Council for the purposes of adding to Schedule G would not be a kind of statutory instrument which would be referred to us. Am I right in that?

Mr. Eglington: That is correct. On their interpretation. There was an example of that I think last week, where a schedule was amended under the Pilotage Act instead of the Public Service Superannuation Act, where the enactment said "may add to or amend" a schedule; whereas if they had proceeded under the Public Service Superannuation Act, the words there appeared "may by regulation amend".

Mr. Baldwin: Here is a motion: material addition of drugs to be the subject of prosecution or enforcement, and the Governor in Council then under Mr. McIntosh's definition can add drugs to that list simply by writing a letter and so directing. It does not have to be registered; it does not have to be filed. It is like the laws made by the Roman Emperor who, having been required to publish them, hung them up so high that no one could read them on the tablets.

That is all. I am sorry to have interrupted again, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is not an interruption. That is a learned intervention. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: We have not really come to discuss this dissertation of our counsel but, having read the thing in an endeavour to understand it, I find that it probably creates as much confusion as we have already been doing through. I do not think it really clarifies everything for me. It is not only what it contains but what it does not contain that I think is probably even more important. I personally have been looking forward to receiving some sort of recommendation from our counsel that would take us out of this dilemma that we are in in some way and give us the remedy of what would be considered the way of getting around some of the difficulties and the absurdities and the obscurities and so on that we have been going through. In other words, if we feel that what has been done by departments is not correct—using that term in quotes, I suppose—then could we come along with something that would be more correct? I was thinking in particular that maybe our counsel would have given us some proposal for a definition that would be considered as satisfactory, bearing in mind the discussions we have had and what we have considered to be the kind of documents to which we should have access and that should properly be labelled as regulations or statutory instruments for that purpose.

[*Interpretation*]

Et l'annexe G traite des amphétamines et d'un certain type de drogue, il n'y a pas là de formule magique selon laquelle le gouverneur en conseil peut par décret ordonner que . . .

M. Eglington: Non.

M. Baldwin: . . . cela dit simplement que.

> Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, modifier l'annexe G.

D'après moi, et vous pouvez me corriger si je me trompe, si l'on s'en tient à la définition très restreinte de M. McIntosh, toute directive semblable du gouverneur en conseil visant à ajouter quelque chose à l'annexe G ne serait pas un texte réglementaire nous concernant. C'est bien cela?

M. Eglington: En effet. C'est ainsi qu'ils interprètent la loi. Je crois que l'on a eu un exemple la semaine dernière: une annexe a été modifiée aux termes de la Loi sur le pilotage plutôt que de la Loi sur la pension du service public. Le texte de loi utilisé disait: «peut modifier une annexe ou ajouter»; alors que dans la Loi sur la pension du service public, le texte était: «peut modifier par règlement».

M. Baldwin: Voici une motion: addition importante de drogue pouvant faire l'objet de poursuite ou de contrainte, et d'après la définition de M. McIntosh, le gouverneur en conseil peut ajouter des drogues à cette liste en se contentant d'envoyer une lettre à cette fin. Inutile de faire d'autres formalités, enregistrement ou classement, c'est comme les lois de l'empereur romain qui, comme on lui avait demandé de les publier, les a pendues tellement haut que personne ne pouvait plus les lire.

C'est tout. Je suis désolé de vous avoir encore interrompu, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est pas une interruption. C'est une intervention savante. Monsieur Robinson.

M. Robinson: Nous n'avons pas encore véritablement discuté de la dissertation de notre conseiller, mais je l'ai lue et ai tenté de la comprendre, et je trouve que cela crée probablement autant de confusion que les documents dans lesquels nous nous sommes débattus jusqu'ici. A mon avis, cela ne clarifie vraiment pas tout. C'est non seulement ce que l'on y trouve, mais, et c'est peut-être plus important, ce qui n'y est pas. Personnellement, j'espérais recevoir un genre de recommandation qui nous sortirait de ce dilemme et qui nous donnerait un remède pour essayer de résoudre certaines des difficultés, absurdités, obscurités, etc., que nous avons constatées. Autrement dit, si nous estimons que ce qu'ont fait les ministères n'est pas bien—«je suppose»—pourrait-on proposer quelque chose de mieux? Je pensais en particulier que peut-être notre conseiller nous aurait proposé une définition que l'on pourrait considérer comme satisfaisante, en tenant compte des discussions que nous avons eues et de notre avis sur le genre de documents qui devraient nous être fournis et qui devraient être qualifiés de règlements ou de textes réglementaires à cette fin.

[*Texte*]

I wonder if Mr. Eglington would care to comment on this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you want to grasp that nettle?

Senator Godfrey: This is exactly what Mr. Baldwin was proposing.

Mr. Baldwin: Yes.

Mr. Eglington: I should explain, perhaps, Mr. Chairman, that I am always a little wary of presuming upon the ground of the Committee itself. It is for the Committee to decide what it to do or what view it is going to take of any matter. In the supplementary note that I sent around this week, I set out four separate alternative courses of action which really boil down, I suppose, to two: either the Committee accepts . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that at this point they will be printed in our proceedings.

FURTHER THOUGHTS RELATING TO THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

In light of the discussions which took place at the Committee's meetings of 3rd and 10th July, the Committee may wish to consider the following points:

1. The Committee has several alternative courses of action open to it, viz,

(i) to accept the Privy Council Office's construction of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act;

(ii) to accept that construction but to report to Parliament that it is considered unsatisfactory in light of the Committee' scrutiny functions under section 26 of the Act, and to recommend amendments to section 2(1)(d) of the Act:

(iii) to reject the Privy Council Office's construction of section 2(1)(d)(i) of the Act and to adopt an alternative construction. (If that construction were not then to be accepted by the Crown in the sense that documents coming within the definition of statutory instrument, as so construed, were withheld from scrutiny, the Committee could then report that matter to the Houses);

(iv) to reject the Privy Council Office's construction, to adopt one of its own but still to report to Parliament that the definition of a "statutory instrument" is unsatisfactory and requires statutory clarification.

2. The adoption of such a narrow construction of section 2(1)(d)(i) by the Privy Council Office has the result of severely limiting, not only the Committee's scrutiny, but also the potential scrutiny of draft instruments and documents by the Privy Council Office and, hence, by the Justice Department. The moment a document is removed from the Committee's scrutiny it would seem also to be released from internal scrutiny, for then the document need never leave the office of the person or body who makes it.

3. Although the Privy Council Office is anxious to assist the Committee, and is keen to take advantage of the Committee's existence and function in order to reinforce the Office's own scrutiny and control of draft instruments proposed by Departments, Boards and the like, it must be remembered that the Legal Advisers to the Privy Council Office are lawyers in the service of the Crown, and not of Parliament. It is not, therefore, inconceivable that an interpretation of "statutory instrument"

[*Interprétation*]

Je me demande si M. Eglington ne voudrait pas répondre à cela.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez vous y frotter?

Le sénateur Godfrey: C'est exactement ce que proposait M. Baldwin.

M. Baldwin: Oui.

M. Eglington: Peut-être devrais-je expliquer, monsieur le président, que j'ai toujours un peu peur de marcher sur les plates-bandes du Comité. C'est au comité en effet de décider ce qu'il veut faire ou l'opinion qu'il veut formuler sur tel ou tel point. Dans les notes supplémentaires que j'ai fait circuler cette semaine, j'ai exposé quatre modes d'action distincts qui en fait peuvent se réduire à deux: soit que le Comité accepte . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il serait bon d'insérer maintenant cet addenda à nos délibérations.

CONSIDÉRATIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

Suite aux discussions qui se sont déroulées aux séances du 3 et du 10 juillet, le Comité voudra peut-être considérer les points suivants:

1. Plusieurs possibilités s'offrent au Comité:

i) accepter l'interprétation du bureau du Conseil privé de cet article 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires.

ii) accepter cette interprétation mais signaler au Parlement que le Comité la considère insatisfaisante étant donné les fonctons qui lui incombent aux termes de l'article 26 de la Loi, et recommander de modifier l'article 2(1)(d) de ladite Loi;

iii) rejeter l'interprétation du Bureau du Conseil privé et adopter une autre interprétation de cet article 2(1)(d)(i) (si une telle interprétation n'était pas acceptée par la Couronne en ce sens que les documents qui d'après la définition ainsi donnée d'un texte réglementaire, étaient soustraits à l'examen du Comité, celui-ci pourrait en faire rapport aux chambres);

iv) rejeter l'interprétation du Bureau du Conseil privé, et en adopter une autre tout en signalant au Parlement que la définition d'un «texte réglementaire» n'est pas satisfaisante et doit être officiellement clarifiée.

2. En interprétant aussi étroitement l'article 2(1)(d)(i) le Bureau du Conseil privé limite sévèrement non seulement les possibilités de contrôle du Comité, mais également les siennes, au niveau des projets de texte et autres documents et, par là même, celle du ministère de la Justice. En effet, si un document est soustrait à l'examen du Comité, il semblerait également pouvoir se passer de tout autre contrôle, car il ne serait plus jamais nécessaire qu'il quitte le bureau de la personne ou de l'organisme qui en est l'auteur.

3. Bien que le Bureau du Conseil privé soit disposé à aider le Comité et se soit montré satisfait de pouvoir profiter de l'existence et des fonctions du Comité pour renforcer son propre rôle de vérification et de contrôle des projets de textes soumis par les ministères, offices, etc.; il ne faut pas oublier que les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé sont des juristes au service de la Couronne et non pas du Parlement. Il n'est donc pas inconcevable qu'une interprétation de «textes régle-

[*Text*]

would be adopted in that Office which furthered the Crown's interests and which, rather than fostering, limited parliamentary scrutiny of the subordinate law making activity of the Crown and its many agencies and delegates. Consequently, the Committee may well wish not to accept too readily, or too hastily, the construction of section 2(1)(d)(i) which has been adopted and put forward by the Crown for and in its own, and not the Standing Joint Committee's, purposes and interests.

The liberties of the subject are best secured by the maintenance of that tension between Crown and Parliament which is so distinctive a feature of our balanced and mixed constitution. That tension may not be maintained by a ready acceptance of an interpretation by the Crown of a statute, which interpretation can be seen severely to limit parliamentary scrutiny of subordinate legislation.

Mr. Eglington: The Committee can either accept the Privy Council Office definition and then treat it as either satisfactory or unsatisfactory, and if it is regarded as unsatisfactory, set about trying to change it by statute; or the Committee can say that the interpretation put forth by the Privy Council Office is unsupported or unsupportable on the words of the section and proceed with a different construction, an outline of which I put in the memorandum.

• 1125

If it is the Committee's wish, that can be worked out and then we can see if the departments and the Privy Council Office will accept it. If they do not accept that and adhere to their own definition which, of course, is certainly within their right and their prerogative as servants of the Crown, then it will be up to the Committee again to report to Parliament that there is an impasse over the definition to be changed. I tried in the concluding paragraphs with this little note to take a moment to try to bring out the point that obviously the Privy Council Office and the government generally are going to put forward an interpretation of words which are admittedly very obscure. They are going to put forward an interpretation which suits their particular outlook, which is not necessarily the outlook of this Committee or the outlook of parliamentary scrutiny generally, so that I do not know that the Committee needs to be stampeded, first of all into accepting the Privy Council Office's definition and then rushing off to Parliament and saying, this section is therefore totally unsatisfactory and must be changed immediately. It is still possible to reject their interpretation and adopt another one and still report to Parliament that the words are so obscure that they need to be clarified. But I do not know that until such time as the government can be prevailed upon to make legislative time available for that, even if it is agreeable, we need necessarily abide by the Privy Council Office's interpretation of the words. They are obscure and we are just as entitled to adopt the interpretations as they are.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The trouble, I suppose, is that six different people could adopt six different interpretations.

Mr. Robinson: There is another question that I want to ask you. Basically I suppose it is a point of information. What sort of training does an instruments officer get in departments in order to be able to do his job? In other words, is there some sort of course given by the govern-

[*Interpretation*]

mentaires» adoptée à ce bureau serve les intérêts de la Couronne et, plutôt que de faciliter, limite la fonction de contrôle parlementaire sur la Couronne et ses nombreux organismes et délégués. En conséquence, le Comité ne voudra peut-être pas accepter trop volontiers ou trop vite, l'interprétation de l'article 2(1)(d)(i) adoptée et proposée par la Couronne dans son propre intérêt et non pas dans celui du Comité mixte permanent.

Les libertés du citoyen sont beaucoup mieux garanties si l'on maintient la tension entre la Couronne et le Parlement, caractéristique de notre constitution mixte et équilibrée. Peut-être que cette tension n'existera pas si l'on accepte facilement l'interprétation d'une loi par la Couronne, alors que celle-ci peut sévèrement limiter les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'organe législatif, qui lui est subordonné.

M. Eglington: Le Comité peut donc soit accepter la définition du Bureau du Conseil privé et la considérer satisfaisante ou non satisfaisante, et dans ce dernier cas, essayer de la faire modifier, soit déclarer qu'il la rejette, ne pouvant accepter l'interprétation du Bureau du Conseil privé, et qu'il en donne une autre. Je donnais un tel avant-projet dans mes notes.

Si c'est le souhait du Comité, cet avant-propos peut être travaillé et nous verrons ensuite si les ministères et le bureau du Conseil privé l'acceptent. S'ils ne l'acceptent pas et s'en tiennent à leur propre définition ce qui bien entendu est tout à fait leur droit et leur prérogative en tant que serviteurs de la Couronne, il reviendra alors au Comité de signaler au Parlement que la modification de cette définition est dans l'impasse. Dans les derniers paragraphes de ces notes, je me suis efforcé de faire comprendre que le bureau du Conseil privé et le Gouvernement allaient proposer une interprétation de termes qui a priori sont très obscurs. Ils vont proposer une interprétation leur convenant mais qui ne convient pas nécessairement à ce Comité ou au Parlement de manière générale, et je ne vois pas pourquoi ce Comité devrait précipitamment accepter cette définition du bureau du Conseil privé puis signaler en toute hâte au Parlement que cet article n'est pas du tout satisfaisant et doit être changé immédiatement. Il est toujours possible de rejeter leur interprétation et d'en adopter une autre, en signalant au Parlement que les termes sont si obscurs qu'il est nécessaire de les préciser. Mais ne sachant pas quand il sera possible au Gouvernement d'y consacrer du temps législatif, s'il accepte notre demande, entretemps, il nous faut obligatoirement nous en tenir à l'interprétation du bureau du Conseil privé. Ces termes sont obscurs et nous avons tout autant le droit de leur donner une interprétation.

Le coprésident (M. McCleave): Le problème c'est qu'autant de personnes, autant d'interprétations possibles.

M. Robinson: J'aimerais vous poser une autre question. Il s'agit plutôt d'un renseignement. Quel genre de formation reçoit dans les ministères un agent chargé des textes réglementaires pour pouvoir remplir ses fonctions? En d'autres termes, le Gouvernement offre-t-il un cours afin

[*Texte*]

ment so that all these instruments officers would be preparing their work in the same manner and looking at the statutes in the same way and drafting them up in the same way, or is this just something where each department does its own thing?

Mr. Eglington: The instruments officers with whom we correspond are an ad hoc collection of people in the departments, some of whom are in fact departmental legal officers and some of whom are not, but for the people who actually do the drafting there is, as I understand it, a procedure or an initial draft prepared in the departments and they all go into the Privy Council Office, to the legal advisers to the Privy Council Office, who are part of the Legal Services Division of the Department of Justice, where they are checked over. We have seen instances in correspondence on occasions where it has been obvious from what the instruments officers have reported that what they prepared was changed for one reason or another when they went before the legal advisers of the Privy Council Office, so there is this central internal scrutiny of regulations. The point that I made in the second paragraph of today's memorandum is that if we in fact accept the Privy Council Office's interpretation, that even narrows down the amount of scrutiny they will be carrying out because if things are not statutory instruments they will not go even before the legal advisers to the Privy Council Office. They will simply be made in the departments and never be seen.

Mr. Robinson: So the Privy Council Office would go out of business as well as the Committee.

Mr. Eglington: Well, I do not think they would go out of business but they would have more business if a wider interpretation were adopted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have the four alternatives presented by Mr. Eglington, and then, I suppose, answering Mr. Robinson's question, should we adopt a course suggesting a new definition, then you feel that you could draft some such report, some such definition?

Mr. Robinson: All right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So now we boil down to the question of which of the four courses here we favour as a Committee. Have you any strong preferences, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, that is a matter for the Committee to determine. I think number one is merely there for purposes of exposition. I do not know that anybody on the Committee so far has voiced an opinion which would suggest that we adopt the first alternative.

Senator Godfrey: If you want me to start off, I will try for number four.

• 1130

Mr. Brewin: Would you mind repeating number 4? I have only 3 down.

Mr. Eglington: I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn, do you have number 3?

[*Interprétation*]

que tous ces agents fassent leur travail de la même manière, étudient les statuts dans la même optique et rédigent ces règlements en conséquence, ou bien chaque ministère est-il libre de faire ce qu'il veut dans ce domaine?

M. Eglington: Les agents avec lesquels nous correspondons ont une formation différente d'un ministère à l'autre, certains étant en fait agents juridiques de ministère d'autres ne l'étant pas, mais pour ce qui est des responsables de la rédaction, sauf erreur, ils doivent soumettre leur projet initial pour approbation aux conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, qui dépendent de la Direction des services juridiques du ministère de la Justice. Notre correspondance nous a montré qu'il arrive que ce que ces agents proposent est modifié, pour une raison ou pour une autre, par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé. Ces réglements y font tous l'objet d'une étude. Dans mon deuxième paragraphe je dis qu'en fait si nous acceptons l'interprétation du bureau du Conseil privé, cet examen sera encore plus aléatoire car s'il ne s'agit pas de textes réglementaires ils ne seront même plus communiqués aux conseillers juridiques du bureau du Conseil privé. Ces textes seront simplement rédigés dans les ministères sans aucune surveillance.

M. Robinson: Ce qui fait que, et le bureau du Conseil privé, et le Comité n'auront plus de travail.

M. Eglington: Je ne le pense pas, mais ils en auraient plus si une interprétation plus large était adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons donc les quatre suggestions de M. Eglington, et pour répondre à la question de M. Robinson, devrions-nous proposer une nouvelle définition, et estimez-vous pouvoir rédiger une telle définition?

M. Robinson: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons donc décider maintenant laquelle de ces quatre solutions a notre préférence. En préférez-vous une par rapport aux autres, monsieur Eglington?

M. Eglington: Monsieur le président, cette décision revient au Comité. La première n'est qu'une entrée en matière. Je ne pense pas que personne jusqu'à maintenant ait suggéré que nous adoptions cette première solution.

Le sénateur Godfrey: Si cela peut vous aider, je proposerais la quatrième.

M. Brewin: Voudriez-vous répéter la quatrième proposition? Je n'ai que les trois premières.

M. Eglington: Je m'excuse.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn, avez-vous la troisième?

[*Text*]

Mr. Hnatyshyn: I have brought mine with me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Senator Godfrey and Senator Lafond suggest number 4. Mr. Baldwin. Mr. Brewin. There are four more to be heard. Mr. Hnatyshyn, have you . . .

Mr. Hnatyshyn: With the usual decisiveness I demonstrate on every issue, I am not quite sure which one I adopt. I am sort of ambivalent towards this whole thing. I interpret the Privy Council definition of statutory instruments as the current interpretation. I am inclined to be sympathetic to broadening the interpretation so that it does cover the so-called exempt classes. In a sense, I am in favour of taking whatever steps are necessary to get clarification and statutory amendment for that purpose. Therefore, I am in favour of our council coming forward with some specific proposals for a statutory amendment to rectify the situation.

Mr. Eglington: In Mr. Baldwin's Bill he proposed the Committee study this, in depth, to come up with the actual suggested amendments. I take that to be . . .

Mr. Hnatyshyn: I see. I missed the first part of the meeting, I apologize.

Mr. Baldwin: I did that for this reason: I quite agree with the Chairman that legislative time will hardly be available this fall when we come back here to deal with this, but I do think if we are going to deal with this, we should make the recommendation and get it into the House and hopefully into the Senate, with some debate. I think we can arrange with the House Leaders, in the House of Commons, to have some limited debate onthis issue. If there are some pretty strong speeches on it, then I think the government in the next session will bring down a clarifying amendment. If it appears it is not a partisan issue that this thing automatically stands as being a ridiculous definition then we will be only doing out duty to those that come after us, to get rid of it. I do not think you will have a very lengthy debate. I believe the government will probably make available some time in the next session to bring in a recommendation for a new definition.

If we had a chance to look at some of the background during the course of the summer, when we meet again this fall we would be able to have a meeting and if the Committee so agreed, make a recommendation along these lines. Hopefully we could present it, have a preliminary discussion debate and have them passed before this session concludes in December.

Senator Godfrey: This will be the type of Bill that the government can start in the Senate? It is a nonpartisan, technical thing. The Senate might get going quicker . . .

Mr. Baldwin: Right.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think I prefer paragraph 3 rather than paragraph 4. Certainly at this stage, I do not think we really have had the Privy Council people with us. We had not had any joint meetings with them or anything. We really do not know what common ground we have, except from the correspondence we have received and so on. It seems to me we should go a little further before we arbitrarily reject the Privy Council office entirely and say we know better than they do. From that view and in the interest of harmony and co-operation perhaps we should

[*Interpretation*]

M. Hnatyshyn: J'ai apporté la mienne.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le sénateur Godfrey et le sénateur Lafond proposent la quatrième. M. Baldwin. M. Brewin. Quatre autres ont demandé la parole. Monsieur Hnatyshyn, avez-vous . . .

M. Hnatyshyn: Étant donné mon esprit de décision habituel, je ne sais pas encore très bien laquelle adopter. Je suis assez partagé à ce sujet. J'interprète la définition des textes réglementaires du Conseil privé comme étant l'interprétation courante. Je pencherais pour un élargissement de l'interprétation afin qu'elle couvre les soi-disantes exceptions. Je suis favorable à toute mesure de précision et de modification allant dans ce sens. Par conséquent, j'aimerais que notre conseiller nous fasse des propositions précises d'amendement statutaire pour rectifier la situation.

M. Eglington: Dans son projet de loi M. Baldwin propose que ce Comité approfondisse la question pour que nous fassions nous-mêmes des propositions d'amendement. Je suppose que . . .

M. Hnatyshyn: Je vois. J'ai raté le début de la réunion et je m'en excuse.

M. Baldwin: Je l'ai fait pour cette raison. Je conviens tout à fait avec le président qu'il nous sera difficile d'avoir du temps législatif à notre disposition à notre retour à l'automne pour traiter de cette question, mais j'estime que si nous devons nous en occuper, nous devrions faire cette recommandation pour qu'il y ait un débat à la Chambre et au Sénat. Je pense qu'il est possible de s'arranger avec les leaders en chambre pour qu'un débat limité soit consacré à cette question. Si cela suscite de fortes interventions, je suppose que le gouvernement lors de la prochaine session proposera un amendement de clarification. S'il apparaît que ce n'est pas une démarche partisane et que nous jugeons tous que cette définition est ridicule, nous ne ferons alors que notre devoir en nous en débarassant. A mon avis le débat ne devrait pas être très long. Je crois que le gouvernement prendra les mesures nécessaires lors de la prochaine session pour recommander qu'une nouvelle définition soit trouvée.

Si nous avons la possibilité d'étudier le problème pendant l'été, à l'automne nous pourrons avoir une réunion et si le Comité est d'accord nous pourrons faire une recommandation allant dans ce sens. Nous pourrions alors, je l'espère, la présenter, avoir un débat préliminaire et l'adopter avant la fin de cette session en décembre.

Le sénateur Godfrey: Ce sera le genre de projet de loi que le gouvernement pourra faire émaner du Sénat? Il s'agit d'une question technique. Le Sénat pourrait aller plus vite . . .

M. Baldwin: Exactement.

M. Robinson: Monsieur le président, je crois que je préfère la troisième solution plutôt que la quatrième. Nous n'avons pas vraiment entendu jusqu'à présent le point de vue du Conseil privé. Nous n'avons pas eu de réunions avec ses représentants. Nous ne savons pas véritablement quels sont nos points de convergence autres que ceux dont fait état notre correspondance avec eux. Il me semble que nous devrions un peu réfléchir avant de rejeter entièrement le point de vue du bureau du Conseil privé et de dire que nous savons mieux qu'eux. De ce point de vue et dans

[*Texte*]

take step 3 before we consider step 4. I certainly hope this is what we will do.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I am under the impression that the arguments put forward by our counsel start with number 3. I think, as soon as we have a meeting with the Privy Council Office regarding that particular problem, then we can probably adopt number 4. Perhaps we can get together with them as mentioned by Mr. Robinson. I would be inclined, at this time anyway, until we study this problem more, to say that (iii) would suit me best. As I mentioned at first, to my mind, the arguments put forward by our counsel tend towards (iii)—at this time, anyway. I might be wrong but . . .

Mr. Hnatyshyn: I should say that I am in favour of number (ii).

• 1135

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Maybe the Privy Council Office itself would not be very happy with the definition that is now on record. Is that not a possibility, too?

I think there are two problems here. One is the construction that is put on it; but there is also the way that the darn thing is set out in the statute law of the land, and it is just a complete bafflement to anybody who has ever tried to read it and understand it. Is there a consensus, then, arising out of our last two contributions that we do at least ask the Privy Council Office to make available a witness who could meet with the Committee on this matter?

Mr. Leblanc (Laurier): Yes. I think we should hear them before we condemn them. We are going to judge their conduct; so, before we do that, maybe it would be fair to hear them first.

Mr. Robinson: Assuming that we are to adopt that approach, how would our counsel feel that this could be handled at this time? What would our counsel recommend?

Mr. Eglington: I think that perhaps the stage of correspondence has been exhausted and perhaps the Committee might wish Mr. McIntosh or Mr. Ross or some senior official of the legal advice to the Privy Council Office to come and appear before the Committee.

Mr. Baldwin: I will go along with that but without prejudice to my view that we would be in dereliction of our duty if we left this Committee this session without suggesting that the current definition as contained in the statute has to be altered. I think it is a shocking example of the kind of definition which is obscure, which is meaningless, which permits, just as here, the Privy Council to go south, Mr. Eglington to go north, and various members of this Committee to go in other directions. I do not think it should be allowed to stay.

Senator Godfrey: Why do we not make a formal decision now? Surely we should get the preliminary ground work done during the summer: Mr. Eglington, with alternative, to do the research that Mr. Baldwin has suggested and come forth with a possible draft, so that we are prepared to go ahead and make decisions in the fall, one way or the other.

[*Interprétation*]

l'intérêt de l'harmonie et de la coopération, nous devrions peut-être nous arrêter à la troisième avant d'aborder la quatrième. J'espère bien que c'est ce que nous ferons.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): J'ai l'impression que les arguments avancés par notre conseiller commencent au numéro 3. Dès que nous aurons eu une réunion avec les représentants du bureau du Conseil privé au sujet de ce problème, nous pourrons alors certainement adopter le numéro 4. Nous pourrions peut-être nous réunir avec eux comme l'a mentionné M. Robinson. Pour l'instant, sans examen plus approfondi du problème, je serais porté à croire que (iii) me convient mieux. Comme je l'ai dit d'abord, à mon avis, les arguments que notre conseiller a fait valoir penchent vers (iii), pour l'instant tout du moins. Peut-être que je me trompe, mais . . .

M. Hnatyshyn: Quant à moi, je préfère le numéro (ii)

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être le bureau du Conseil privé n'est-il même pas satisfait de la définition qui existe présentement. C'est possible n'est-ce-pas?

Je crois que deux problèmes se posent ici. Le premier provient de l'interprétation, mais il y a également la façon dont la chose est présentée dans la loi: quiconque s'aventure à la lire ou à la comprendre en sort complètement déconcerté. A la suite de ces deux dernières interventions, convenons-nous de demander au bureau du Conseil privé de nommer un témoin qui pourrait rencontrer les membres du comité à ce sujet?

M. Leblanc (Laurier): Oui, je crois que nous devrions leur donner l'occasion de se faire entendre avant de les condamner. Nous allons juger leur conduite, il ne serait donc qu'équitable de leur permettre d'être entendus d'abord.

M. Robinson: Si nous devions choisir cette option, comment notre conseiller envisagerait-il de procéder, pour l'instant? Quelle serait sa recommandation?

M. Eglington: Peut-être que le stade des échanges de correspondance est terminé et que les membres du comité devraient songer à inviter M. McIntosh, M. Ross ou un autre haut fonctionnaire du service juridique du bureau du Conseil privé à venir témoigner devant le comité.

M. Baldwin: Je suis d'accord, mais il ne faudrait pas que nous manquions à notre devoir en arrêtant les travaux du comité pour la session avant de proposer que la définition actuelle, telle qu'elle figure dans la loi, soit modifiée. Je crois que c'est là un exemple patent du genre de définition, confuse, insignifiante, qui permet, comme c'est le cas ici, au Conseil privé d'être aux antipodes de M. Eglington alors que les autres membres du comité sont à cent lieues de l'un ou de l'autre. J'estime qu'on ne devrait pas permettre qu'elle continue d'être en usage.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi donc ne pas prendre une décision maintenant? Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas abattre le travail préliminaire au cours de l'été: M. Eglington aurait la possibilité d'effectuer la recherche proposée par M. Baldwin pour présenter une autre option et cela nous permettrait de faire avancer les choses en tranchant la question à l'automne.

[*Text*]

Mr. Baldwin: If that includes calling a witness from the Privy Council and from the Department of Justice, fine.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me. Mr. Brewin, and then Mr. Robinson.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I assented to (iv) but I would be quite happy to see (iv) accepted with an amendment that struck out the earlier words about rejecting the Privy Council Office's construction and adopting one of our own: to just agree that we report to Parliament that the definition is unsatisfactory and require statutory clarification. If their interpretation happens to be right—and I am prepared to accept that it is not right—but if it happens to be right, it seems to me that it makes it all the more necessary to go and get a change made.

Mr. Hnatyshyn: Right.

Mr. Brewin: Our suggestion that the definition should be clarified is not dependent on rejecting this particular construction but I think we should decide now to seek clarification.

I take fairly seriously the fact—and I do not know how it slipped by—that the former Committee that led to the creation of this Committee, the so-called MacGuigan Committee, proposed a definition which seems to have been totally disregarded by Parliament. My guess is, and perhaps this is the wrong thing to say even in contempt of Parliament that it has happened, as the lawyers say, *per incuriam*. Nobody knows what was happening. I may be wrong that, but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We always had the remedy when that act was being debated to have moved amendments and tried to resist it and then we did not.

• 1140

Mr. Brewin: We did not, that is perfectly true. Still, a Committee has studied this and suggested a different definition already. As far as I am concerned, I am perfectly prepared at this stage to accept a recommendation that we will report to Parliament on this and leave out rejecting the Privy Council Office's construction, at least until we have had a discussion with them. I think it makes sense for us to have a discussion before we finally reject their views.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I feel, as far as the MacGuigan definition is concerned, that we in this Committee have not really used that to answer any of our problems. It seems to me that if we are going to go that far, perhaps this is the stage that we should be looking at. Perhaps our counsel can show us what the construction would be or what the result would be of using the MacGuigan definition as against the one used by the Privy Council Office.

This is a step that I do not think we have reached, and perhaps if our counsel could give us a short dissertation on the comparison, with some apt illustrations, it might be helpful.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Si ce plan nous permet d'appeler un témoin du Conseil privé ou du ministère de la Justice, je suis d'accord.

M. Robinson: Je me demande, monsieur le président si . . .

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi. M. Brewin a la parole et ensuite M. Robinson.

M. Brewin: Monsieur le président, je préfère le numéro (iv) mais je serais tout à fait satisfait si l'on en supprimait les premiers mots, et par là, l'interprétation du bureau du Conseil privé pour adopter la nôtre. Nous conviendrions de faire rapport au Parlement en disant que la définition n'est pas satisfaisante et exige un éclaircissement de la loi. Si c'est leur interprétation qui est juste—et je suis disposé à dire qu'elle ne l'est pas—à mon avis, il importe d'autant plus d'effectuer la modification.

M. Hnatyshyn: Tout à fait.

M. Brewin: Lorsque nous proposons de préciser la définition nous ne proposons pas nécessairement de rejeter cette interprétation particulière. J'estime cependant que nous devrions décider dès maintenant qu'on y apporte des éclaircissements.

Je ne sais pas comment cela s'est produit, mais je trouve très grave que le comité qu'on appelle le comité McGuigan, ait proposé une définition qui semble avoir été complètement négligée par le Parlement. Je prétendrai, et peut-être ne devrais-je pas le dire, même au mépris du Parlement, que cette situation s'est produite comme disent les juristes *per incuriam*; personne ne savait ce qui se produisait . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous aurions toujours pu au moment où on discutait de cette Loi, proposer des amendements afin de remédier à la situation, mais, cependant, nous ne l'avons pas fait.

M. Brewin: C'est exact. Pourtant un comité a déjà étudié cette situation et proposé une définition différente. Pour l'instant, je suis tout prêt à accepter qu'on recommande de faire rapport auprès du Parlement à ce sujet et qu'on ne s'occupe pas, tout au moins jusqu'à ce que nous ayons discuté avec les fonctionnaires du Conseil privé, de rejeter l'interprétation du Bureau du Conseil privé. Il me semble que nous devons en discuter avec eux avant de rejeter leur opinion.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Quant à cette définition fournie par M. MacGuigan, il me semble que jusqu'ici ce comité ne s'en est pas servi pour répondre à nos problèmes. Il me semble que si nous sommes prêts à aller aussi loin, il serait peut-être temps de l'examiner. Peut-être que notre avocat pourrait nous indiquer quels seraient les avantages que nous pourrions retirer de l'utilisation de la définition de M. MacGuigan de préférence à celle du Bureau du Conseil privé.

Je crois que nous n'avons pas encore atteint ce stade et que notre avocat pourrait faire la comparaison et nous donner certains exemples à l'appui.

[*Texte*]

Another thing is that it seems to me, from what our counsel said before, that the Privy Council Office is looking at this whole question of definition and for regulations, statutory instruments, and so on, and it seems only fair that we should try it out and have a session with them or hear what they are really thinking, what they are talking about, and not make a mountain out of a molehill. Perhaps they are in effect doing the same thing we are trying to do, only from a different point of view or a different approach, and perhaps the time has come when we should get together.

Having said that, I agree with Mr. Baldwin that we should certainly go on record that we are not satisfied. I do not think any member of the Committee is satisfied with the way it is at the present time, but I do not see how we can go any further. We are not coming up with any specific recommendations at this time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Certainly not today, and I do not think that we, in any event, would be making a report to the Houses before we had the people from Privy Council here and we had a chance to explain our troubles, and they had a chance to explain their troubles back to us.

Mr. Robinson: My suggestion was three, but it may be that this should be deferred until we have gone a little further, and I would be prepared to do that, if necessary, and wait. We are on the record now and I think we know approximately what we want to do. We want to speak with the Privy Council and find out their approach, and so on. If we find in those discussions that we are not really reaching any common ground or getting any co-operation, then I think we would be in a position to say yes, we feel very strongly about our counsel's recommendations and perhaps we would want to adopt four.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Robinson: I would hate to do it at this time.

Senator Godfrey: I must say that Mr. Brewin's point appeals to me very strongly. If the Privy Council is right, then we have to get it amended.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we have to have it amended whether they are right or wrong.

Senator Godfrey: Yes, but even more so if they are right.

Mr. Baldwin: If you will look at Mr. McIntosh's letter, the end of the first page and the beginning of the second, this is his very obscure way of saying he does not like it either. He says:

> The distinction is perhaps a fine one but it is, I suggest, one borne out by the words of the Act. We can think of no other construction to give to these words and, as you know, there is a presumption in the construction of statutes that Parliament intends meaning to be given to all words in the statute.

I think he is in effect saying that it is almost impossible to find any meaning out of this, but the only meaning I can possibly come up with is the one I have given to you and therefore I am passing it on to you because Parliament is not to be assumed to be foolish.

[*Interprétation*]

Il me semble aussi, d'après ce que notre avocat nous a déjà dit, que le Bureau du Conseil privé est lui aussi en train d'examiner toute cette question de définition, de règlements, de textes réglementaires, etc., et il me semble donc que nous devrions rencontrer les représentants de ce bureau afin de savoir exactement ce qu'ils pensent et ne pas nous faire un monde de cette question qui n'est peut-être pas si difficile à résoudre après tout. Peut-être qu'en ce moment le Bureau du Conseil privé est en train d'examiner cette même question sous un angle différent, et ce serait peut-être le moment choisi pour rencontrer ses fonctionnaires.

Ceci dit, je suis d'accord avec M. Baldwin pour qu'on consigne le fait que cette définition ne nous satisfait pas; je crois qu'aucun d'entre nous ici n'est satisfait de la situation actuelle, mais je ne vois pas comment nous pouvons aller plus loin pour l'instant. Nous n'avons pas encore établi de recommandations précises.

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'en avons certainement pas établi aujourd'hui et je ne crois pas que nous puissions présenter un rapport devant les Chambres avant d'avoir fait venir ici les représentants du Conseil privé et de leur avoir donné la possibilité de nous exposer leur point de vue.

M. Robinson: Je propose qu'on accepte la troisième solution, mais peut-être que nous devrions remettre cette acceptation à un peu plus tard. Je suis prêt à attendre. Nous avons fait consigner au procès-verbal à peu près ce que nous voulons. Nous voulons rencontrer le Conseil privé et savoir comment il aborde le problème, etc. Si au cours des discussions nous nous rendons compte que nous n'avons pas de points communs ou que nous n'arrivons pas à collaborer, alors nous serons en mesure de dire que nous sommes fort en faveur des recommandations faites par notre avocat et que peut-être nous pourrions adopter la quatrième solution.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact.

M. Robinson: Mais je ne voudrais pas l'accepter pour l'instant.

Le sénateur Godfrey: Je dirais que ce que M. Brewin nous a dit me plaît particulièrement. Si le Conseil privé a raison, alors il nous faut songer à apporter des modifications.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble qu'il faudra apporter des modifications à cette définition, que le Conseil privé ait raison ou non.

Le sénateur Godfrey: Et, avec d'autant plus de raison que le Conseil privé aurait raison.

M. Baldwin: Si vous examinez la lettre de M. McIntosh, à la fin de la première page et au début de la seconde, il indique d'une façon assez obscure qu'il n'est pas d'accord.

> La distinction est peut-être subtile mais elle découle du libellé de la loi. Nous ne pouvons songer à donner une autre interprétation à ces mots; et, comme vous le savez, on présume, lorsqu'on interprète des statuts du Parlement, que chacun des mots qui y sont contenus possède un sens.

M. McIntosh laisse donc entendre qu'il est pratiquement impossible de trouver un sens à ces mots mais que la seule interprétation possible «est celle que je vous ai donnée et que, par conséquent, je vous transmets cette interprétation puisqu'on ne peut prétendre que le Parlement puisse se montrer déraisonnable.

[*Text*]

Mr. Eglington: I sould say, Mr. Chairman, as perhaps an answer to Mr. Robinson's last point, that to this juncture I have been attempting to deal only with the section as it now is. The material from the MacGuigan Committee report I put in simply to demonstrate that the section as it now stands bears no relation whatever to the MacGuigan Committee recommendations.

When it comes time to suggest the terms of a statutory amendment, if that is what the Committee wishes to do, then that is the appropriate time to study the background of the MacGuigan Committee report, and so on, as Mr. Baldwin has suggested. But I was at the moment trying to demonstrate that the Privy Council Office's definition was not the only definition and perhaps was faulty, in any event.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think probably there is . . .

• 1145

Mr. Robinson: This brings up another point, Mr. Chairman, if I may. You are suggesting that there are other definitions from various departments, then?

Mr. Eglington: No, no. I am suggesting that alternative constructions of those obscure words are possible. I have outlined one in, I think it is part IV of the memorandum. I was merely trying to demonstrate, first of all, that the interpretation put forward by the Privy Council Office is untenable and secondly, that there is an alternative construction. Now, the alternative construction may strike members as quixotic as the Privy Council Office one but at least it is possible to put it forward, and the section is obviously faulty if two alternative constructions can be put forward in that fashion.

Mr. Robinson: Do we have any illustrations from other countries of definitions which would be helpful?

Mr. Eglington: We do but the United Kingdom's definition is drafted under entirely different terms. Although I have been told in conversation that the United Kingdom examples have been drawn upon in interpreting our present section, that method of interpretation seems to me to be fallacious because the United Kingdom definition proceeds on an entirely different basis.

Mr. Robinson: I know, you pointed that out in your dissertation. But I wonder whether there are other definitions from other countries, or have you looked at them yet?

Mr. Eglington: Yes; and the definitions in use in several other jurisdictions are, broadly speaking, of the type that used to appear in the Regulations Act of Canada before the Statutory Instruments Act was enacted. In other words, they have severe limitations upon them as well. But on the other hand, just like the Regulations Act of Canada, it did not depend on the use of a magic formula.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The provincial examples, of course.

Mr. Robinson: Do you feel that changes which would be beneficial could be made in the Interpretation Act? In other words, would it overrule the Statutory Instruments Act, as far as interpretation is concerned?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Pour répondre au dernier point de M. Robinson, je dirais qu'à ce stade critique, je n'ai essayé de traiter que de l'article tel qu'il est rédigé actuellement. Je n'ai présenté le document du rapport du comité MacGuigan que pour prouver que cet article, tel qu'il est rédigé actuellement, n'a aucun rapport avec les recommandations du comité MacGuigan.

Si l'on veut présenter un amendement statutaire, si c'est là le désir du comité, alors il est temps d'étudier les origines du rapport du comité MacGuigan comme M. Baldwin l'a préconisé. Tout ce que je voulais prouver, c'est que la définition présentée par le Bureau du Conseil privé n'était pas la seule et unique et était peut-être, de toute façon, fautive.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que probablement, il y a . . .

M. Robinson: Ceci m'amène à une autre question, si vous le permettez, monsieur le président. Vous laissez entendre qu'il existe d'autres définitions fournies par divers ministères?

M. Eglington: Non. Je prétends qu'on peut donner d'autres interprétations à ces mots obscurs. J'en ai proposé une, me semble-t-il, dans la partie IV du mémoire, et je voulais simplement prouver, tout d'abord, que l'interprétation présentée par le Bureau du Conseil privé ne peut être soutenue et, deuxièmement, qu'il existe une autre interprétation possible. Il se peut que cette autre interprétation soit considérée par les membres du Comité comme aussi peu acceptable que celle du Bureau du Conseil privé, mais tout au moins on peut présenter cette solution de rechange, et du fait que nous pouvons présenter ces deux interprétations, il en découle que l'article est de toute évidence fautif.

M. Robinson: Est-ce que nous pouvons trouver dans d'autres pays des définitions qui nous aideraient?

M. Eglington: Oui, mais la définition rédigée au Royaume-Uni l'a été dans des conditions fort différentes. Même si on m'a dit verbalement qu'on avait aussi utilisé l'exemple du Royaume-Uni pour établir notre interprétation de l'article en cause, il me semble qu'on a eu tort, car la définition faite au Royaume-Uni est basée sur une situation entièrement différente.

M. Robinson: Oui, vous l'avez indiqué dans votre exposé. Mais n'y a-t-il pas d'autres pays où on pourrait trouver d'autres définitions; peut-être n'avez-vous pas encore examiné ces définitions?

M. Eglington: Oui, il y a d'autres définitions utilisées dans d'autres juridictions qui, d'une façon générale, ressemblent à celle qui se trouvait au Canada dans la Loi sur les règlements avant qu'on ait adopté la Loi sur les textes réglementaires. Mais ces définitions sont loin de répondre à nos problèmes. D'autre part, comme dans la Loi sur les règlements du Canada, on n'y trouve pas de formule magique.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a des exemples des provinces, naturellement.

M. Robinson: Ne pensez-vous pas qu'on pourrait apporter des modifications qui nous seraient avantageuses dans la Loi d'interprétation? Je veux dire que celle-ci pourrait supplanter la Loi sur les textes réglementaires lorsqu'il s'agirait d'une question d'interprétation?

[*Texte*]

Mr. Eglington: It would be possible for Parliament to enact changes in the Interpretation Act which would extend to the Statutory Instruments Act, yes—to enact a whole series of definitions. But then, I would not want to go on record as saying that that would be the desirable course, without looking at it very carefully, because there may very well be some compelling reasons for having this sort of funny division of regulations under one act divided up into regulations and other statutes under another. We are dealing with statutory instruments, and if we proceed under an act which says that statutory instruments are subject to parliamentary scrutiny, then what we are concerned about is coming up with a definition of statutory instrument for the purposes of that act and for the purposes of scrutiny.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have two other items on the agenda. I think probably there is sufficient guidance to the Chair as far as what the Committee would like to have done and so we will open up channels with the Privy Council Office. Mr. Eglington, in the meantime, you can look for a better definition and since we have to sell a rather difficult topic in the most appealable manner possible, to gather some pretty good examples so that when we report to Parliament, it will make some kind of impact because otherwise, people are going to look at all these frightening words and disappear—there will not even be a quorum to hear our problem.

The other day Miss Mayrand mentioned, when we were discussing the topic, the difference in the English and French translation. Miss Mayrand has now prepared, or presented, a section of the act to amend the Agricultural Stabilization Act which was passed by the House of Commons on July 10. She has brought in the official English text and the official French text I gather it is your translation is it, Miss Mayrand, of the official French text?—to show that there is a difference between that translation and the official English text. Have I made myself clear? If not, in any event, perhaps it could be printed as an appendix and then the Committee would have a better understanding of the point Miss Mayrand was making. Thank you.

The final item this morning—first we will ask Mr. Baldwin. Will we have to have a meeting next week? Will we be here for a meeting next week? What are the House Leaders up to?

• 1150

Mr. Baldwin: Well, it is not that. The House Leaders are fine, but it is the way people insist on talking. I think we could be here on Thursday, but that might be the day of departure. Subject to contingencies, I understand that we are slaughtering a rabbit and we are going to examine the entrails and secure some idea of the date from that, as the most suitable way. I would think it is likely we will be here for a part of next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, have you something you can present to us for a meeting next week?

Mr. Eglington: We do have an agenda prepared. I will be in London next Thursday. That agenda could be dealt with.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Oui, le Parlement pourrait apporter des modifications à la Loi d'interprétation qui pourraient s'appliquer à la Loi sur les textes réglementaires pour faire appliquer toute une série de définitions. Mais je n'aimerais pas qu'on consigne au procès-verbal le fait que je prétends qu'il est souhaitable de procéder ainsi sans avoir examiné s'il n'y a pas eu de raisons qui ont rendu obligatoire cette division bizarre, soit de ranger les règlements dans une loi, et les règlements et autres statuts dans une autre loi. Nous traitons de textes réglementaires et si la loi indique que ces textes réglementaires doivent être examinés par le Parlement, alors, naturellement, nous voulons avoir une définition des textes réglementaires qui entre dans le cadre de cette loi et qui nous permette de les étudier.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons encore deux autres sujets à examiner et je crois que le Comité a indiqué suffisamment au président qu'il désire que nous entrions en rapport avec le Bureau du Conseil privé. Dans l'intervalle, M. Eglington pourra essayer de trouver une meilleure définition et de l'illustrer par de bons exemples: puisqu'il nous faut présenter le sujet plutôt indigeste, si nous voulons faire rapport auprès du Parlement d'une façon suffisamment frappante, nous aurons, certes, besoin de ces excellents exemples, car, autrement, en voyant tous ces mots effrayants, les membres du Parlement vont disparaître et nous n'aurons même pas le quorum pour exposer notre problème!

L'autre jour, M^lle^ Mayrand a souligné, lorsque nous discutions du sujet, les différences qui existaient entre la version française et la version anglaise. M^lle^ Mayrand a maintenant préparé ou présenté un article de loi pour modifier la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, loi qui a été adoptée par la Chambre des communes le 10 juillet. M^lle^ Mayrand a apporté ici le texte officiel en anglais et le texte officiel en français. Je suppose que c'est votre traduction, mademoiselle Mayrand, du texte officiel en français? ... afin de démontrer que les textes dans les deux langues ne concordent pas. Ai-je raison de dire cela? De toute façon, on pourrait le faire imprimer à titre d'annexe et le Comité pourrait mieux comprendre ce que M^lle^ Mayrand veut prouver Merci.

La dernière question à notre programme ce matin est celle de savoir—nous allons demander tout d'abord l'opinion de M. Baldwin—si nous nous réunirons la semaine prochaine. Que veulent les leaders de la Chambre?

M. Baldwin: Le problème n'est pas là, ce sont les gens qui veulent continuer à discuter. Je crois que nous pourrions nous réunir jeudi, mais ce pourrait être le jour du départ. Compte tenu des imprévus, il me semble que nous consultons les augures afin de savoir quelle sera la date choisie. Il est probable que nous serons ici une partie de la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, pouvez-vous nous donner quelque indication au sujet de la tenue d'une séance la semaine prochaine?

M. Eglington: Nous avons préparé un emploi du temps. Je serai à Londres jeudi prochain. Vous pourrez examiner cet emploi du temps.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is an agenda, as a matter of fact, that can be presented next week.

Now for the summer and the work we are doing in the fall. I have had some discussions with various members of the Committee, but not with all. It seems to me that Mr. Baldwin, for example, would be able to make a side visit into Stockholm to take a look at the Swedish practice. Am I correct in that, Mr. Baldwin.

I wondered if other members of the Committee, Mr. Robinson and Mr. Leblanc, or any member or senator, would be going abroad somewhere this summer where they might take a look at the practice in other countries.

Mr. Leblanc (Laurier): I am going to London between September 1 and 15, but this is with the Interparliamentary Association. I wonder if I could at that time contact someone.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That would be Sir Robert Speed.

Mr. Leblanc (Laurier): We will be quite a number of members anyway, and a few senators.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it would be very helpful if you and some of the others could drop in on their statutory instruments committee. They have a joint committee such as this one, and then they have one only from the House of Commons, which meets at the tail end of the other meeting. They have very interesting meetings, quite the same as our own, really.

Mr. Leblanc (Laurier): Perhaps that could be arranged through you, Mr. Chairman, so that I get the name of the person I am supposed to contact once in London and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Are there any others who would be making trips?

Senator Lafond: I will be in Copenhagen in September.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you then look at the Danish practice?

Mr. Baldwin: Mr. Reid is going to be there to make sure that my assessment of the practice in Scandanavia is the accurate one and not biased at all. So I am sure he will be very helpful. He will be there about that time, so we might be able to . . .

Mr. Hnatyshyn: For what it is worth, I will be in Washington in the latter part of September.

Mr. Baldwin: Perhaps I could bring something up arising out of that with regard to the supplementary business of the Committee, dealing with the terms of disclosure and so on. I think the Committee or a subcommittee of it would be very usefully advised to be in Washington after having some preliminary discussion here with the information officer of the United States. They have had an act, the Freedom of Information Act, in effect for a number of years which has not worked, and as a result of their recent difficulties over there the act was amended and strengthened. It has been in operation now for some months. You can probably get copies of their new bill.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons présenter un programme la semaine prochaine.

Maintenant, passons à l'été et à l'automne: j'ai discuté de cette question avec divers membres du Comité, mais pas avec tous, et il me semble, par exemple, que M. Baldwin pourrait faire une visite en passant à Stockholm afin d'examiner ce qui se passe en Suède dans ce domaine?

Je me demande si d'autres membres du Comité comme M. Robinson ou M. Leblanc ou tout autre député ou sénateur vont se rendre à l'étranger au cours de l'été et s'ils ne pourraient, en l'occasion, examiner ce qui se passe dans d'autres pays.

M. Leblanc (Laurier): Je me rends à Londres entre le 1er et le 15 septembre avec l'Association interparlementaire. Peut-être pourrais-je à cette époque me mettre en rapport avec quelqu'un?

Le coprésident (M. McCleave): Avec Sir Robert.

M. Leblanc (Laurier): De toute façon, nous serons plusieurs députés, et quelques sénateurs.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble qu'il serait utile que vous et d'autres membres puissent participer à leur comité sur les textes réglementaires; il y a lsa bas un comité mixte tel que celui-ci et il y a aussi un comité composé uniquement de députés de la Chambre des communes qui se réunit à la suite de la réunion du comité mixte. Leurs séances sont extrêmement intéressantes et ressemblent en fait aux nôtres.

M. Leblanc (Laurier): Peut-être, monsieur le président, que vous pourriez nous organiser ces visites afin que je sache avec qui je dois entrer en rapport à Londres, etc.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien; y a-t-il d'autres membres du Comité qui vont faire des voyages?

Le sénateur Lafond: Je serai en septembre à Copenhague.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que vous pourriez alors examiner ce qui se passe au Danemark à ce sujet?

M. Baldwin: M. Reid va se rendre là-bas afin de s'assurer que j'ai bien évalué ce qui se passait en Scandinavie et que je n'ai pas essayé de déformer la réalité! Je suis sûr donc que ce sera du bon travail. Il se rendra là-bas à peu près à cette époque, nous serons alors peut-être en mesure de . . .

M. Hnatyshyn: J'indiquerais aussi que vers fin septembre, je me trouverai à Washington.

M. Baldwin: Peut-être que je pourrai en tirer des renseignements pour les travaux du Comité, par exemple dans le domaine de la divulgation, etc. Il me semble que le Comité ou un sous-comité aurait tout intérêt à aller à Washington après avoir eu des pourparlers préliminaires ici avec l'agent d'information américain. Il y a un certain nombre d'années qu'aux États-Unis existe le *Freedom of Information Act*, qui a été un échec et qui récemment, a été modifié et renforcé. Il y a donc quelques mois que la nouvelle loi est appliquée et vous pourrez probablement obtenir des exemplaires du nouveau bill.

[*Texte*]

I think this is an opportunity to discuss with people from the government side as to what their views are regarding disclosure, and also from the point of view of Congress and the senators and the representatives who were responsible for instigating the passage of this legislation. The experience under it would, I think, be very helpful to us before we decided upon making any report from this Committee. I think that could be arranged some time this fall. I talked to Mr. Johnson who is a minister and is the information officer here. He said that while Congress will not be there too much longer, he would be very glad to meet with us informally and talk about the thing and also to try to arrange through you, Mr. Chairman, and the other Joint Chairman, the details of a visit to Washington which would put the Committee or a subcommittee in communication with the people there who could be hepful to us.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. Perhaps, Mr. Hnatyshyn, you can explore it for us originally, but when we do come back in the fall it will probably be October. The meeting with Mr. Johnson will be an off-the-record meeting because I think that is the only fair way to deal with the matter,—and then we can make a decision whether we wish to go to Washington as a committee to formally study the operations of their act.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am not sure whether I mentioned it to the whole Committee—I know I mentioned it to you—that I had seen a statement by Mr. Ralph Nader on this subject in which he was quite critical of Canadian practice with regard to the secrecy of official documents and, indeed, went so far as to say we were far ahead of them in many things, but behind them in this particular aspect. I know he is very widely known, of course, as an advocate of consumer rights and so on, but he is also, despite his notoriety, a very scholarly and effective person. I wonder whether before we finally report it would be possible to find out whether he would be willing to attend a Committee . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He may even want to do it down in Washington. Perhaps we should make a decision as a Committee on this point, do we want to hear Mr. Nader?

Mr. Hnatyshyn: Their party is going to be at these particular meetings in September and if we want to get hold of him during the summer we could possibly . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If we made the decision that the letter would go out now seeking his convenience, but do people wish to hear from him? This would give him some time to . . .

Mr. Robinson: Could we explore the possibility, first, and see his availability and what aspects he would be helpful to us in? I really do not know his over-all understanding or approach to this. Maybe Mr. Brewin does more than we do.

Mr. Brewin: I have read some of his statements. They would need to be very helpful.

Mr. Robinson: I would feel hesitant about inviting somebody to come until we have some kind of an assessment of the contribution they can make. Maybe our counsel could check this out and within the next week he could report back.

[*Interprétation*]

Je crois que ce serait l'occasion de discuter des questions de divulgation avec les représentants américains et de savoir quel est le point de vue du Congrès et des sénateurs et des représentants qui ont participé au lancement de cette loi. Je crois qu'avant que notre Comité présente un rapport, nous aurions tout intérêt à prendre connaissance de cette expérience. On pourrait donc prévoir un voyage à Washington à l'automne. J'en ai parlé à M. Johnson, qui est ministre et chargé ici de l'information. Il m'a dit notamment que bien que le Congrès doive ajourner prochainement, il serait disposé à nous rencontrer officieusement afin de mettre au point les modalités d'une visite éventuelle à Washington, laquelle permettrait au comité ou à un sous-comité de contacter des personnes qui pourraient nous être utiles.

Le coprésident (M. McCleave): La réunion avec M. Johnson devra sans doute être remise jusqu'au mois d'octobre, lors de la rentrée parlementaire. Il s'agira bien entendu d'une réunion officieuse, après quoi on décidera si le comité désire se rendre officieusement à Washington pour examiner sur place les modalités d'application de la loi.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je vous avais dit, monsieur le président, mais je ne me souviens pas si j'en ai parlé à l'ensemble du comité, que dans une déclaration M. Ralph Nader avait vivement critiqué le secret dont le Canada entoure ses documents officiels, en ajoutant que bien que nous soyons en avance sur eux à bien des égards, sur ce point de vue là nous sommes en retard. Ralph Nader, qui est surtout connu pour sa lutte en faveur des consommateurs, possède par ailleurs une culture et des connaissances étendues. C'est pourquoi je me demande si avant de rédiger notre rapport, nous pourrions peut-être le contacter pour voir s'il accepterait de comparaître devant le comité.

Le coprésident (M. McCleave): Il pourrait peut-être nous rencontrer à Washington même. Est-ce que vous êtes d'avis que nous devrions rencontrer M. Nader?

M. Hnatyshyn: Si nous tenons à le contacter encore pendant l'été, nous pourrions peut-être . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons bien entendu lui écrire à ce sujet, mais il faudrait d'abord savoir si nous tenons à le rencontrer.

M. Robinson: Nous pourrions voir s'il serait d'accord en principe de nous rencontrer et sur quel point il pourrait nous être utile. Pour ma part, je ne connais pas son attitude sur cette question mais peut-être que M. Brewin est mieux au courant.

M. Brewin: J'ai lu certaine de ses déclarations à ce sujet et à mon avis elles nous seraient fort utiles.

M. Robinson: Avant d'inviter quelqu'un à comparaître devant nous, je pense qu'il serait préférable de tâter le terrain. Notre conseiller juridique pourrait peut-être le faire et nous communiquer les résultats dans une semaine.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Could I add to that, Mr. Robinson? It may be, Mr. Chairman, if the subcommittee or a committee goes to Washington they might, following Mr. Hnatyshyn's visit, be able to arrange to talk to Mr. Nader and get some indication as to his views on this. I agree with Mr. Brewin that it is hoped he will appear, but in order to satisfy Mr. Robinson and others . . .

Mr. Robinson: I would be agreeable to that.

Mr. Baldwin: If we had a chance for him to appear and talk to the Committee, and if we felt, as I am sure we would, that what he had to say could be very useful, then we could invite him publicly to come down here to be present at a meeting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will try to reach him by telephone before our next meeting and then report back. Is that not the best approach?

Mr. Brewin: I think I might add that I have in mind that the subject matter of this Committee, this new one, is one that does not create a great deal of interest and I would imagine that Mr. Nader's presence before the Committee would help to create an interest in the work of this Committee.

Mr. Robinson: I like Mr. Baldwin's approach. I would hope that is the one we would adopt at the moment. There will be that opportunity and then if we feel after talking to him that he can make a contribution that would be worthwhile to us, then I think we could properly invite him to appear before us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, in the same way as Mr. LeBlanc suggested, would you see that appropriate contact might be made if I do go to Washington and the people I could communicate with . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It will be done. It will also be done in Senator Lafond's case, in your case, too, Mr. Leblanc, and in Mr. Baldwin's case, that people will know that you were there on behalf of a committee of the Canadian Parliament, and anybody else who is going to places to do work for us..

Mr. Eglington makes a note that the Committee has been invited to Australia.

• 1200

Mr. Eglington: Well, the Committee has been invited. It was in connection with scrutiny rather than secrecy. But, given the political climate that exists there, I would think this fall there is likely to be a budget rejection, a dissolution and a general election. But I would imagine next spring . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will also speak to our inter-parliamentary branch to see if there are other delegations going abroad perhaps to countries where people should check to see if we cannot land some of the other members of the Committee on those trips.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I do not know if we are coming to the end of the agenda. Earlier in this meeting there was reference to the immigration regulations and/or directives, whatever they might happen to be. Are we following that up at all? I feel it is a highly important subject for this Committee to deal with and I am not sure from what I heard whether we are at some sort of an impasse or whether they are waiting to consider if they are going to produce any of these documents.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Si le comité ou un sous-comité se rend à Washington, les membres pourraient rencontrer M. Nader pour lui parler et se faire une idée de son opinion. Je pensw comme M. Brewin que son avis pourrait nous être utile.

M. Robinson: D'accord.

M. Baldwin: Si après lui avoir parlé nous en arrivons à la conclusion que son témoignage pourrait nous être utile, nous poirrions l'inviter officiellement pour participer à une de nos réunions.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais essayer de le contacter au téléphone avant notre prochaine réunion et vous communiquerai les résultats. Vous êtes d'accord?

M. Brewin: J'ajouterais à ce propos que la question dont le comité est saisi actuellement ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt, et je pense que la présence de M. Nader ici serait justement de nature à attirer l'attention du public sur les travaux du comité.

M. Robinson: Si après une première session avec M. Nader nous estimons qu'il pourrait nous être utile, nous pourrions l'inviter officiellement à comparaître devant nous.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

M. Hnatyshyn: Si je me rends à Washington, monsieur le président, pourriez-vous veiller à ce que les personnes que nous voulons contacter en soient avisées à temps?

Le coprésident (M. McCleave): Certainement. Ce sera également fait pour le sénateur Lafond, M. Leblanc et M. Baldwin, de façon à ce que l'on sache que vous vous êtes rendus sur place au nom d'un comité parlementaire canadien.

M. Eglington nous signale que le Comité a été invité à se rendre en Australie.

M. Eglington: Effectivement, le Comité a été invité, mais non pas au sujet du secret dont sont entourés les documents officiels mais plutôt de leur examen. Toutefois, étant donné l'actuel climat politique en Australie, je pense que les chambres seront dissoutes et que des élections générales auront lieu à l'automne prochain. Le printemps prochain serait donc probablement . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je me mettrai en rapport avec la direction interparlementaire pour voir quelles autres délégations parlementaires se rendent à l'étranger, de façon à ce que les membres de notre Comité puissent contacter d'autres députés lors de ces déplacements.

M. Brewin: Monsieur le président, je ne sais pas si nous avons déjà épuisé notre ordre du jour. Au début de la séance, on avait évoqué les règlements et directives régissant l'immigration. Est-ce que cette question a été suivie? Il est essentiel à mon avis que le Comité examine ce problème et c'est pourquoi j'aimerais savoir où nous en sommes.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mr. Brewin, I was waiting before I pursued the matter with any particular vigor, officially. After having put them on notice that the Committee was concerned about it, I was waiting to see what the Committee was going to do about the interpretations of statutory instruments, and I am not sure that the result of this morning's discussion has not been that we will along with the Privy Council Office definition of it until we have studied the matter further and gone into it. If that is the position the Committee wishes to take, I am not in a very strong position to force the matter with the Immigration Department. If the Committee, on the other hand, thinks the Privy Council Office definition is totally unsatisfactory then I am in a stronger position to pursue it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have been remiss in not speaking again to Mr. Andras, as I said that I would do, and this shall be done before next Thursday's meeting.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, perhaps I could suggest that this very subject is really going to be considered by the Joint Immigration Committee. One of the points is should they have more in the legislation, should it be done by regulation, and so on and so forth. I think it would be helpful if we wrote to Mr. O'Connell, or to the Immigration Committee, posing the problem so that that could be one of the things put on their agenda.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you do that letter?

Mr. Eglington: Is that in order, becausee I remember we discussed this once before and Mr. McKenzie said we could not do that? Or am I writing as an individual?

Mr. Leblanc (Laurier): They have Co-Chairmen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think the letter should go from the Chairman of this Committee to the Chairman of that Committee. I think that is the protocol of it.

Mr. Robinson: The impression I get, Mr. Chairman, is that Mr. Brewin is alluding to the substance of the regulations in the Act and not really to their form or their procedure or their interpretation of regulations and statutory instruments. If this is so, then I think it is out of order.

Mr. Eglington: Well, I think Mr. Brewin is referring to the directives and the guidelines.

Mr. Brewin: What I am referring to is the subject of secrecy. Perhaps Mr. Robinson does not understand what I have been talking about. I have been saying that there are a series of manuals, directives, which are used in deciding the cases of applicants for immigration. They are not disclosed. They are not being disclosed either to this Committee or indeed to the Joint Committee on Immigration, and I think they should be.

Senator Godfrey: I think we should know about those things but I do not think those have been brought to our attention by the Joint Committee on Immigration.

Mr. Brewin: I do not think they have.

[*Interprétation*]

M. Eglington: J'attendais avant de pousser la question plus loin au plan officiel. J'attends notamment que le Comité se soit décidé sur l'interprétation des textes réglementaires; or il semblerait à l'issue de l'actuelle discussion que le Comité a l'intention d'accepter la définition du Conseil privé jusqu'à ce que nous ayons eu le temps d'examiner le problème plus à fond. Si tel est bien le cas, je ne suis pas bien placé pour soulever cette question avec le ministère de l'Immigration. Par contre, si le Comité rejette complètement la définition du Conseil privé, ma position est renforcée.

Le coprésident (M. McCleave): J'aurais dû parler à M. Andras, comme je vous avais promis de le faire, mais ce sera chose faite avant notre réunion prévue pour jeudi prochain.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, je vous signale que le Comité mixte sur l'immigration s'occupe justement de ce problème. La question se pose donc de savoir si c'est la loi ou les règlements qui doivent être renforcés. Nous pourrions écrire à M. O'Connell ou au Comité de l'immigration en leur posant la question, de façon à ce qu'elle soit inscrite à leur ordre du jour.

Le coprésident (M. McCleave): Vous vous chargez de la lettre?

M. Eglington: Lorsque nous avions discuté de cette question auparavant, M. McKenzie avait dit que nous ne pouvions pas procéder de la sorte. Je pourrais peut-être écrire à titre individuel?

M. Leblanc (Laurier): Ils ont un coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, cette lettre doit être rédigée par le président de notre Comité et adressée au président du Comité de l'immigration.

M. Robinson: Il me semble que M. Brewin parle du fond des règlements prévus par la loi et non pas de leur forme ni de la façon dont les règlements et textes statutaires sont interprétés. Si tel est le cas, ce ne serait pas recevable.

M. Eglington: Il me semble que M. Brewin évoquait les directives.

M. Brewin: Je parlais du secret officiel, ce que M. Robinson ne semble pas avoir compris. Il existe une série de manuels et de directives utilisés pour l'étude des dossiers des candidats à l'immigration. Or ces manuels et directives sont secrets et ne sont même pas communiqués à notre Comité ni au Comité mixte sur l'immigration, comme cela devrait se faire, à mon avis.

Le sénateur Godfrey: A mon avis nous devrions être au courant mais la chose ne nous a pas été signalée par le Comité mixte sur l'immigration.

M. Brewin: En effet.

[*Text*]

Senator Godfrey: No, and I think it should be.

• 1205

Mr. Eglington: I am 99 per cent sure that the departments will simply take the view that they are not statutory instruments as the definition now stands and are not open to scrutiny, and therefore they will not be sent.

Mr. Robinson: And therefore you will not be providing . . .

Mr. Eglington: I am not on very strong ground to insist that they be sent. If we are still soldiering on with Mr. McIntosh's construction, because that wipes out any possibility of their being—unless we fall back on the argument of Section . . . I always get numbers muddled, 57 or 58. Section 58 of the act.

Senator Godfrey: I do not want to suggest that we are accepting Mr. McIntosh's construction. Is there any suggestion that anybody . . .

Mr. Eglington: Well, I am a little vague; I know that I have been instructed to do certain things, but in the meantime, I am not certain as to whether or not I am to close my eyes to the things that are foreclosed by the definition.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought that one of the reasons we were going to have these people from the Privy Council over before us was that we could thrash it out; point out that we do not accept their practice and suggest what we think is a better practice. At least there will be the direct confrontation.

Senator Lafond: We essentially made the distinction between not accepting and rejecting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Godfrey: We want to give them a chance to defend it but we do not see any sense . . .

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I feel strongly about this. I am convinced now, as I was when the bill came in and we had some discussion on it, that the kind of definition we have in the act now was to permit the immigration department, and one or two others, to do this. It was not a partisan thing. It was not a case of party against party; it is the old conflict between the civil service and your elected member. That definition was put in deliberately in my opinion, to permit the immigration department to be able to continue its practices as in the past. That is just as simple as that.

Mr. Brewin: I have the impression when Mr. Eglington refers to and explicitly uses these sanctifying words: made by order or regulations . . .

Mr. Eglington: They may make regulations. Section 21(c) of the act says that a regulation includes any statutory instrument and various other things, and any document, I think it says, called a regulation in an act of Parliament. Now, I could see that their argument will be that these are guidelines; they are not regulations. I myself cannot accept the fact that simply by sticking a different label on them they can stop them being regulations that are within the contemplation of Section 58 of the act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you draft a letter? I think it is important that it be approved by everybody before we send it out, or seen by everybody at least. May we have that for next week before you leave for London?

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: C'est ce qui devrait être fait.

M. Eglington: Je suis pratiquement certain que les ministères diront qu'il ne s'agit pas de textes réglementaires aux termes de la définition actuelle et que dès lors, ils ne peuvent nous être communiqués aux fins d'examen.

M. Robinson: Donc, vous n'allez pas . . .

M. Eglington: Je n'ai pas de bonnes raisons pour exiger qu'ils nous communiquent ces documents. En effet, si nous acceptons l'interprétation de M. McIntosh, il n'y aura pas moyen d'obtenir les documents à moins que nous n'invoquions l'article 58 de la loi.

Le sénateur Godfrey: Personne ne dit que nous acceptons l'interprétation de M. McIntosh.

M. Eglington: Justement, je ne sais pas très bien ce que je dois faire, étant donné les restrictions qu'emploie la définition.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons convoqué les membres du Conseil privé à comparaître devant nous pour nous permettre de tirer cette question au clair, en leur expliquant que nous ne sommes pas d'accord avec leur façon de procéder et en leur soumettant ce qui, à notre avis, serait une meilleure solution.

Le sénateur Lafond: Il y a une distinction entre ne pas accepter et rejeter.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Le sénateur Godfrey: Nous voulons leur donner la possibilité de se défendre et je ne vois pas pourquoi . . .

M. Baldwin: Je suis convaincu que la définition prévue par la loi vise à permettre au ministère de l'Immigration et à quelques autres ministères de procéder justement de la sorte. Il ne s'agissait pas d'une lettre partisane mais plutôt du conflit classique entre la Fonction publique et les députés. A mon avis donc, cette définition a été insérée dans la loi de propos délibéré, pour permettre au ministère de l'Immigration de poursuivre dans cette voie.

M. Brewin: Il me semble que lorsque M. Eglington utilise l'expression «établies en application d'un ordre ou d'un règlement» . . .

M. Eglington: Le ministère est autorisé à faire des règlements. En effet, l'article 21(c) de la loi stipule qu'un règlement inclut tout texte réglementaire et tout document considéré comme étant un règlement aux fins d'une loi parlementaire. Je suis donc convaincu que le ministère dera qu'il s'agit de directives et non pas de règlements. J'estime pour ma part qu'il ne suffit pas de leur coller une étiquette pour que des règlements cessent d'être des règlements aux termes de l'article 58 de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pourriez rédiger un projet de lettre qui devrait ensuite être vu et approuvé par tous les membres du Comité avant d'être expédié. Vous pourriez nous préparer cette lettre pour la semaine prochaine, avant votre départ à Londres?

[*Texte*]

Mr. Robinson: Well, are you speaking now specifically in terms of these regulations in the immigration department? I would hope that in framing a letter we would not detract from what we said earlier but rather that this is sort of an exception, if you like, at present, that we would like to explore, for the reasons that Mr. Brewin pointed out. If we did it that way, then I do not think it would detract from what we really have in mind in getting together with the Privy Council office and saying: well, tell us what you think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we will have the advantage, of course, if the other Committee makes a strong recommendation. It may reinforce our hand on what we ourselves will be recommending too.

Mr. Brewin: Can we have Mr. Pitfield here?

Mr. Hnatyshyn: Do not hold your breath.

Mr. Brewin: The bad thing about it is that the Immigration Committee had its last meeting this morning until September.

Senator Godfrey: No, but when we get down to consider it though, this is exactly the kind of thing that we should be considering on September 15, 16, and 17. At least this will be one of the items.

Mr. Leblanc (Laurier): The report has not been made yet. They are going to consider the preparation of their report now, I suppose, so there is still time to . . .

Senator Godfrey: We have lots of time.

Mr. Leblanc (Laurier): . . . make representations to them from this Committee.

Senator Godfrey: This is one of points. We have a long list of the points to consider and this should be added to the immigration considerations, which we will start considering on September 15 or 16.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The final point, I imagine, would be the meetings during the summer. I gather that the Senate also has given approval to holding meetings with three people. It has been done by both houses then. Perhaps, Mr. Eglington or Miss Mayrand, you could give us now some indication as to how thick the pile would be for such meetings? Would they be of this order perhaps: about 20 instruments to be considered?

Mr. Robinson: Will this be accumulated and sent to us or will we be notified at our homes so that those who are available can attend?

• 1210

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I thought we might want to determine the number of meetings. Would one meeting a month be sufficient—one at the end of July, another at the end of August and another one at the end of September?

Mr. Eglington: We are almost, in a sense, at the end of July now. Perhaps the middle of August and the middle of September.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Two meetings, then; one in mid-August and one in mid-September.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Il s'agit uniquement des règlements du ministère de l'Immigration, n'est-ce pas? J'espère que dans cette lettre nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons déjà dit, en expliquant qu'il s'agit d'une exception que nous voudrions pouvoir examiner pour les raisons avancées par M. Brewin. Ceci ne renforcerait pas notre position vis-à-vis du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait bien entendu à notre avantage que nous fassions une recommandation énergique.

M. Brewin: Est-ce que nous pourrions faire venir M. Pitfield?

M. Hnatyshyn: Inutile de retenir votre souffle.

M. Brewin: Malheureusement, le Comité de l'immigration s'est réuni pour la dernière fois ce matin et il ne se réunira plus avant le mois de septembre.

Le sénateur Godfrey: C'est justement le genre de questions que nous devrions examiner les 15, 16 et 17 septembre.

M. Leblanc (Laurier): Le Comité de l'immigration n'a pas encore rédigé son rapport. Ils sont en train de l'étudier, je suppose, donc nous avons encore le temps.

Le sénateur Godfrey: Nous avons beaucoup de temps.

M. Leblanc (Laurier): Nous pouvons donc encore leur faire des suggestions.

Le sénateur Godfrey: Voilà donc une question qui devrait être ajoutée à l'ordre du jour de nos réunions des 15 et 16 septembre prochain.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en sommes à notre dernier point à l'ordre du jour, à savoir les réunions d'été. Le Sénat ayant lui aussi approuvé le principe de réunions comportant trois membres de comité, les deux Chambres sont d'accord sur ce point. M. Eglington ou M^lle^ Mayrand pourraient peut-être nous donner une idée du nombre de textes réglementaires qui seront examinés lors de ces réunions.

M. Robinson: Est-ce que ces documents vont nous être envoyés, ou est-ce qu'on va nous contacter à nos domiciles de façon à ce que ceux qui sont libres puissent se rendre à ces réunions?

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait peut-être fixer le nombre de réunions. Est-ce que vous pensez qu'il suffirait d'une réunion par mois, une à la fin du mois de juillet, une à la fin du mois d'août et une troisième à la fin du mois de septembre?

M. Eglington: Nous sommes déjà pratiquement à la fin du mois de juillet. On pourrait donc fixer la mi-août et ensuite la mi-septembre.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, il y aura donc deux réunions, une à la mi-août et l'autre à la mi-septembre.

[*Text*]

Mr. Leblanc (Laurier): I have to come around here the week of August 18.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have to be here, Mr. Leblanc? All right. Any others with specific date?

Mr. Robinson: I think the middle of August and the middle of September will both be available dates.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Somebody name a date. I hope this will mean that Mr. Leblanc is available as one of the . . .

Mr. Leblanc (Laurier): I will be around on August 20. On August 18 and 19 I am already committed but I will be around.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): August 20. What day . . .

Mr. Leblanc (Laurier): August 21, I think. That would be a Thursday, would it not? 21 août, c'est ça, c'est un jeudi. It is a Thursday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, if you would make yourself available for the August meeting. Senator Lafond has indicated that he will be glad to attend the meeting. And Mr. Baldwin. And I think Senator Forsey will be here, so he can chair the meeting.

Mr. Leblanc (Laurier): Then in September, after I come back from London I will be available.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Let us have other volunteers. The reason we cut it down to three was so that we could share the burden. Are there any volunteers for a September meeting?

Senator Godfrey: I am going to be away.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Since Senator Forsey will have to look after the August one, I will be here for the September meeting. That makes two of us, so we need a third.

Mr. Robinson: I will be here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Robinson. Then you and I will consult together on a date that is suitable and be in touch with Senator Lafond.

Senator Godfrey: Going back to this translation, I was not here when this was considered. I am not sure as I did some very cursory examination but I would almost like to recommend to whoever does the drafting in the Agriculture Department that they fire the English draftsmen and use the French draftsmen and an English translator.

Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee): Could I say a word on this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Miss Mayrand: Last week I was under the impression I had picked that section at random. I gave the impression, I think, that they mean the same thing. I think they roughly mean the same thing. It is oversimplified in French but, as you say, it may be as well. In fact, the basic meaning is the same.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As long as it is printed, Mr. MacKenzie, so that one can read across and grasp the versions.

[*Interpretation*]

M. Leblanc (Laurier): Je dois revenir à Ottawa, dans la semaine du 18 août.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'il y a d'autres dates particulières qui conviendraient à certains d'entre vous?

M. Robinson: Je pense que la mi-août et la mi-septembre seraient très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que quelqu'un voudrait proposer une date, et j'espère que M. Leblanc sera libre.

M. Leblanc (Laurier): Je serai ici le 20 août. Je suis déjà pris pour les 18 et 19 août.

Le coprésident (M. McCleave): Le 20 août, donc.

M. Leblanc (Laurier): Le 21 peut-être, qui est un jeudi. Yes, August 21 comes on a Thursday.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère donc que vous vous libérerez pour cette réunion du mois d'août. Le sénateur Lafond a déjà fait savoir qu'il serait présent. Et M. Baldwin aussi. Le sénateur Forsey sera présent également. Il pourra donc assumer la présidence.

M. Leblanc (Laurier): Je serai libre au mois de septembre après mon retour de Londres.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais avoir des volontaires. Le nombre de membres a été réduit à trois justement pour étaler le travail. Y a-t-il des volontaires pour la réunion de septembre?

Le sénateur Godfrey: Je ne serai pas ici.

Le coprésident (M. McCleave): Puisque le sénateur Forsey présidera la réunion du mois d'août je présiderai celle de septembre. Cela fait déjà deux, mais il faut un troisième.

M. Robinson: Je serai ici.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, monsieur Robinson. Nous allons donc convenir d'une date et contacter également le sénateur Lafond.

Le sénateur Godfrey: Je n'étais pas présent lorsqu'on a discuté de la traduction. Ayant examiné rapidement le texte, je serais tenté de recommander que le ministère de l'Agriculture renvoie ses rédacteurs anglais et utilise les rédacteurs français avec un traducteur anglais.

Mlle Lise Mayrand (Conseiller juridique du Comité): Puis-je dire un mot à ce sujet?

Le coprésident (M. McCleave): Allez-y.

Mlle Mayrand: Je crois que les deux textes signifient la même chose, bien que le texte français soit quelque peu simplifié, ce qui n'est pas plus mal.

Le coprésident (M. McCleave): Du moment que les deux sont imprimés, monsieur Mackenzie, pour pouvoir les vérifier tous les deux.

[*Texte*]

Senator Godfrey: The type of drafting of the French is the one that should be encouraged.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you not have a chance to take a whack at it there?

Mr. Robinson: I was just going to say, Mr. Chairman, it appears to me in reading this that the draftsman for the English version had diarrhea of words and constipation of thought.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. I will see you next week. It will be a morning meeting next week.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Il faudrait certainement suivre l'exemple du texte français.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous pourriez vous en occuper?

M. Robinson: J'allais justement dire que le rédacteur anglais semble prolixe tout en étant à court d'idées.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Notre réunion de la semaine prochaine aura lieu le matin.

APPENDIX "RSI-19"

Bill C-50, An Act to amend the Agricultural Stabilization Act
AS PASSED BY THE HOUSE OF COMMONS 10TH JULY 1975

10.1(1) Where provinces or producers or provinces and producers desire a greater prescribed price for an agricultural commodity than is otherwise provided by this Act, the Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with those provinces or producers or provinces and producers, as the case may be, to provide for such greater prescribed price, unless he is of the opinion that such an agreement

(a) would give to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, a financial advantage in the production or marketing of the commodity not enjoyed by other producers of the commodity in Canada; or

(b) would be an incentive to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, to overproduce the commodity.

(Official English text)

10.1(1) The Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with the province or the producer, or both, who may wish to do so, providing, in respect of an agricultural commodity, for a prescribed price greater than that provided for by this Act and which (agreement) in his opinion

(a) does not allow only the interested producers to derive a financial advantage in the production or marketing of the commodity; or

(b) does not encourage over-production.

(English translation of official French text)
(Traduction en anglais du texte français officiel)

APPENDICE «RSI-19»

Bill C-50, Loi modifiant la Loi sur la stabilisation des prix agricoles
ADOPTÉ PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 10 JUILLET 1975

10.1 (1) Le gouverneur en conseil peut autoriser l'Office à conclure, avec la province ou le producteur, ou les deux, qui en manifestent le souhait, un accord relevant, pour un produit agricole, le prix prescrit prévu dans la présente loi et qui, à son avis,

(a) ne permet pas aux seuls producteurs intéressés de retirer un avantage financier de la production ou de la commercialisation de ce produit; ou

(b) n'encourage pas la surproduction.

(Official French text)
(Texte français officiel)

Issue No. 37

Thursday, July 24, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 37

Le jeudi 24 juillet 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 24, 1975
(38)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In attendance: Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated June 19, 1975 to Counsel to the Committee from the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/72-451—Pest Control Product Regulations.

On letters dated June 19, 1975 and May 6, 1975 to Counsel to the Committee from the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR's/72-364, 72-365 and 74-118,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Agriculture with respect to certain comments of the Committee.

On SOR/74-334, Atomic Energy Control Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR's/75-74 and 75-101—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act; SOR/75-172—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations—amendment; SOR's/75-173 and 75-174— Canada Interim Egg Levies Order—amendments; SOR/75-224—Atlantic Coast Herring Regulations—amendment; SOR/75-227—Camping Fees (Proposed National Parks) Regulations—amendment and SOR/75-228—National Parks Business Regulations—amendment.

On SOR's/72-14, 73-245, 74-218 and 75-134—Manpower Mobility Regulations and amendments,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Manpower and Immigration with respect to certain comments on the regulations.

SOR/75-265—Feed Grain Reserve Stock Regulations,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 JUILLET 1975
(38)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présent: Mlle Lise Mayrand, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent: article 26, de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974—fascicule nº* 1.)

Le Comité étudie une lettre du 19 juin 1975 adressée au conseiller du Comité par le directeur des Services juridiques, ministère de l'Agriculture concernant le DORS/72-451—Règlement sur les produits antiparasitaires.

Lettres du 19 juin 1975 et du 6 mai 1975 adressées au conseiller du Comité par le directeur des Services juridiques, ministère de l'Agriculture concernant les DORS/72-364, 72-365 et 74-118,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique à nouveau avec le directeur des Services juridiques, ministère de l'Agriculture, au sujet de certaines observations du Comité.

DORS/74-334—Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources au sujet de certaines observations sur le règlement.

Le Comité étudie les DORS/75-74 et 75-101—Certaines terres des Indiens problamées soustraites à des parties de la Loi; le DORS/75-172—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification; les DORS/75-173 et 75-174—Ordonnances sur les redevances provisoires à payer pour les œufs—Modifications; le DORS/75-224—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification; le DORS/75-227—Règlement sur les droits de camping dans les parcs nationaux projetés—Modification et le DORS/75-228—Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux—Modification.

DORS/72-14, 73-245, 74-218 et 75-134—Règlement et modification sur la mobilité de la main-d'œuvre,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet de certaines observations sur le règlement.

DORS/75-265—Règlement sur les stocks de réserve de provendes,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments on the regulations.

Counsel to the Committee answered questions.

Ordered,—That a memorandum by the Joint Chairman representing the Senate, the letter dated June 19, 1975, the letters dated June 19, 1975 and May 6, 1975 with enclosure and comments by Counsel to the Committee on SOR's/74-334, 72-14, 73-245, 74-218, 75-134 and 75-265 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Industrie et du Commerce au sujet de certaines observations sur le règlement.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Il est ordonné,—Qu'un mémoire soumis par le coprésident représentant le Sénat, la lettre du 19 juin 1975, et les lettres du 19 juin 1975 et du 6 mai 1975 ainsi que leurs annexes et les observations faites par le conseiller du Comité sur les DORS/74-334, 72-14, 73-245, 74-218, 75-134 et 75-265 soient joints *in extenso* aux témoignages de ce jour.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, July 24, 1975

• 1105

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand and gentlemen, we will proceed. Before we deal with the morning's agenda, there are three matters. First of all, I have met with the Speakers of both Houses to remind them of the memorandum we had submitted as a committee a number of weeks back, and that is that we are only financed really until October and October will be here very quickly, and that we do hope as a committee that some long-range solution will be found by votes of Parliament and by actions of the Speaker, rather than our having to go as it were cap in hand to one or the other, but in this case the Senate Internal Economy Committee. Both Speakers have promised that they would consult with each other and get that problem tackled immediately. So I hope that when we come back in October we are not going to be faced with Miss Mayrand's not having a pay cheque and things like that.

The second point is that as the Committee instructed me last week, I contacted Mr. Ralph Nader in Washington yesterday. I had a very good discussion with the gentleman. It was rather interesting. He is a very difficult man to call. I think it would be almost easier to get the Prime Minister of Canada on the phone than it would be to get Mr. Nader. I think he must have checked my bona fides and everything else before he called back. But in any event it is agreed that he will appear before the Committee in November and he will appear before the Committee here.

The third point, Senator Forsey has returned full of vim, vigour and a wonderful memorandum about some of the problems of reporting our minutes. I think it should be shared. It is really such a good thing. May I have the Committee's permission to have it printed at this point in our proceedings?

Some hon. Members: Agreed.

I know that the work of editing the transcripts is immensely difficult; and I think it is, in general, excellently done.

But, as my explosive marginal comments must have made abundantly clear, there is one exception. A great deal of time and energy is being spent, at best uselessly, often injuriously, changing the order in which words appear in certain phrases (or even, occasionally, changing words, quite pointlessly; I shall give an example below).

It is certainly an editor's right, and his duty, to correct grammatical errors, or to strike out a superfluous "that" (e.g. "He said that, if Mr. Jones was coming, that he would reserve his comments for another time".).

It is, in my judgement, not and editor's right to change a speaker's word order merely to suit the editor's preference. Apparently, there is some school for editors, or some book of rules, which has put it into their heads that they have a right to do this. I have encountered it in two other editors. In most cases, the change flattens the point the speaker was trying to make, and also spoils the rhythm, the cadence, of English idiom.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 24 juillet 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand et messieurs, nous allons commencer. Avant de passer à l'ordre du jour de ce matin, il nous faut régler trois questions. Tout d'abord, j'ai vu l'Orateur et le président du Sénat. Je leur ai rappelé que notre Comité leur avait soumis une note de service il y a plusieurs semaines. Nous attirions leur attention sur le fait que nous n'étions en réalité financés que jusqu'en octobre et que nous espérions que le Parlement trouverait une solution à long terme en votant certains crédits supplémentaires. Nous estimions que ce serait au président d'agir plutôt qu'à nous d'aller quêter d'un côté ou de l'autre et, dans ce cas, auprès de la régie interne du Sénat. L'Orateur et le président du Sénat ont promis d'examiner immédiatement le problème ensemble. J'espère donc qu'à notre retour, en octobre, M^lle^ Mayrand touchera toujours son chèque etc.

D'autre part, à la demande du Comité la semaine dernière, j'ai contacté hier M. Ralph Nader à Washington. L'entretien fut très intéressant. Il est très difficile à joindre. Je crois qu'il serait presque plus facile de téléphoner au Premier ministre du Canada. Il aura probablement vérifié ma bonne foi et tout le reste avant de me rappeler. Mais de toute façon il a accepté de venir comparaître devant le Comité en novembre.

Troisièmement, le sénateur Forsey nous revient plein d'énergie avec une splendide note de service sur certains problèmes posés par la publication de nos délibérations. Je crois qu'il nous faut partager cet excellent document et, avec la permission du Comité, je proposerais qu'on l'insère ici.

Des voix: D'accord.

Je sais que la tâche des rédacteurs-réviseurs est extrêmement difficile et j'estime qu'en général ils s'en acquittent très bien.

Toutefois, comme on l'aura certainement senti dans les annotations indiquées que je place dans les marges, je dirais qu'il y a une exception. On consacre beaucoup de temps et d'efforts inutiles, et souvent nocifs, à changer l'ordre des mots de certaines phrases (ou même, à l'occasion, à changer des mots sans raison aucune; j'en donnerai un exemple).

Il est certain que le rédacteur-réviseur a le droit, et le devoir, de corriger les erreurs grammaticales ou de supprimer un mot superflu comme certains «that» (ex: «He said that, if Mr. Jones was coming, that he would reserve his comments for another time».)

Par contre, j'estime que les rédacteurs-réviseurs n'ont pas le droit de changer l'ordre des mots de l'orateur selon leurs préférences personnelles. Il semble qu'une certaine école, ou certains manuels, leur ait inculqué qu'ils en avaient le droit. J'ai connu le cas de deux autres rédacteurs-réviseurs. La plupart du temps, de tels changements ternissent les propos de l'orateur et rompent le rythme ou la cadence de l'idiome anglais.

[*Text*]

I give, now a set of peculiarly flagrant examples of this editorial obsession. The first lot are drawn from a transcript I received just before the end of April. The second lot are from a transcript I received shortly before the end of June. (I am sorry I can't give the precise dates of the meetings concerned; I am in P.E.I. and my files are in Ottawa) (Sorry; I see the second lot, I have noted, are from the transcript of June 12).

A. (1) Twice, on the same page, "Department of Justice" is changed to "Justice Department". As "Department of Justice" is its statutory name, this is fantastically pointless.

(2) "Before we continue with that point, Miss Mayrand, for the record, it is the Statutory Instruments Act you were quoting from?" This is changed to: "Before—point, for the record, Miss Mayrand,—". Now, can anyone give me any reason for that change? If anything, the speaker's own word order is the better, because it puts "for the record" right next to, "it is the Statutory Instruments Act . . ." But, be that as it may, there is nothing either incorrect or ambiguous in the original word order, and no reason at all why it should be changed to charm the editor's ear. After all, it is the speaker (in this case, I think, Mr. McCleave) who is being reported, not the editor. Perhaps the editor could say everything better than any of us; but that is not the purpose of what is supposed to be a report of what we say. The editor is not entitled to usurp the place of any member of the Committee, or of counsel, or of any witness.

(3) "The Justice Department, where we seem often to come to rest." This is changed to "where we often seem to come to rest." The same comments apply here. I could easily produce a score of examples from masters of the English language, to support the original order. Read the thing aloud, and see which sounds the more idiomatic!

(4) "Am I going out entirely on a limb?" This is changed to: "Am I going entirely out on a limb?" Same comments: and it flattens the point!

B.(1) "Mr. Eglington: "I have attempted to differentiate between the material in paragraph 2 and paragraph 3 for precisely the reason that Mr. Balfour brought up". This changed to "precisely for the reason."

This for anyone with an ear for English, is perfectly infuriating. The whole emphasis of the original word order is spoiled. Mr. Eglington, whose English is a model which all of us could well follow, meant precisely what he said (not "what he said precisely": nor "what he precisely said", nor any other clodhopper variant).

This tinkering with the text of what we say really must stop, or I shall have to raise the matter in the Committee. I am reminded of Sir Winston's. "This is bastard English, up with which I will not put."

Eugene Forsey

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think I should explain that it has to do with the habit of the editor of the transcripts of changing word order. As perhaps members of the Committee know, I have been in the habit of going over the transcript as promptly as possible to make sure that there were not, shall we say, avoidable errors. For instance, on one occasion I said something about a *te deum* in the village church and it turned up a T.V. in the village church.

[*Interpretation*]

Je vais maintenant citer plusieurs exemples particulièrement flagrants de cette manie. La première série est tirée d'un fascicule reçu juste avant la fin avril, la seconde d'un fascicule reçu dans les derniers jours de juin. (Je suis désolé de ne pouvoir donner les dates précises des séances; je suis à l'Île-du-Prince-Édouard et mes dossiers sont à Ottawa) (Excusez-moi; je m'aperçois que la deuxième série est tirée du fascicule du 12 juin.)

A. (a) A deux reprises, dans la même page, on a changé «Department of Justice» pour «Justice Department». Étant donné que le nom officiel de ce ministère est «Department of Justice», c'est parfaitement stupide.

(2) On a remplacé "Before we continue with that point, Miss Mayrand, for the record, It is the Statutory Instruments Act you were quoting"? Par: "Before—point, for the record, Miss Mayrand, . . ."hf Quelqu'un pourrait-il m'expliquer la raison d'une telle modification? En tout cas, l'ordre des mots choisi par l'orateur était préférable puisque "for the record" arrivait juste avant "it is the Statutory Instruments Act . . ." Cela dit, l'ordre des mots initial ne présentait aucune ambiguïté ni erreur et je ne vois vraiment pas pourquoi il devrait être changé simplement pour le plaisir. Après tout, c'est l'orateur—dans ce cas. M. McCleave, je crois—qui parle et non pas le rédacteur réviseur. Peut-être ce dernier saurait-il s'exprimer beaucoup mieux que n'importe quel d'entre nous mais sa tâche consiste à rapporter ce que nous avons dit. Il n'est pas autorisé à se substituer à un membre du Comité, ou à un de nos conseillers ou témoins.

(3) De même "The Justice Department where we seem often to come to rest." a été remplacé par "Where we often seem to come to rest.". Je pourrais donner des dizaines d'exemples empruntés aux maîtres de la langue anglaise pour appuyer la première proposition. Il suffit d'ailleurs de la lire tout haut pour sentir qu'elle est plus idiomatique!

(4) De même, le rédacteur réviseur a-t-il préféré: "Am I going entirely out on a limb?" à «Am I going out entirely on a limb?» qui était beaucoup plus expressif.

B (1) Alors que M. Eglington disait: "I have attempted to differentiate between the material in paragraph 2 and paragraph 3 for precisely the reason that Mr. Balfour brought up" nous avons ici "precisely for the reason".

Pour toute oreille sensible à la langue anglaise, c'est parfaitement choquant. Cela détruit totalement le crescendo de l'ordre des mots initial. M. Eglington, dont l'anglais pourrait nous servir de modèle à tous, voulait «précisément» dire ce qu'il a dit «et non pas» ce qu'il a dit précisément»: ni «ce qu'il a précisément dit», ni aucune autre variante lourdaude.

Ce bricolage verbal doit absolument cesser, sinon je devrai soulever la question en Comité. Cela me fait penser au «d'amour me font, belle Marquise, vos beaux yeux mourir» de M. Jourdain.

Eugene Forsey

Le coprésident (Sénateur Forsey): J'expliquerai simplement qu'il s'agit de la mauvaise habitude qu'a le rédacteur-réviseur des délibérations de changer l'ordre des mots que nous choisissons. Comme vous le savez peut-être, je me suis efforcé de revoir personnellement les textes aussi vite que possible pour m'assurer qu'il n'était pas commis de grossières erreurs. Par exemple, il m'est arrivé de parler d'un *Te Deum* à l'église du village, et l'on avait transcrit «une télé à l'église du village».

[*Texte*]

This kind of thing is quite understandable. The work is done excellently, in general, but over and over again I find a tendency to reverse the word order, usually with a flattening effect, with no rhyme nor reason to it.

One particular case was where the words "Department of Justice" were repeatedly changed to "Justice Department."

So I got tired of this. I had written a great number of explosive comments in the margin, and finally I decided I would ask Colonel Mackenzie to have typed out some comments which I had made and to transmit them to the editor of the transcripts.

I again repeat that the transcribing, under great difficulties, is extremely well done, but I got very much irritated by this business of having the word order changed so that Mr. Eglington, for example, said "It is for precisely that reason . . . "and had that changed to "For that reason precisely . . ." or something that did not make any kind of sense. It is just a waste of time and energy on the part of the editor and an irritation, at least to me.

I never thought of this being made available to anybody except perhaps the Chairmen, or any member of the Committee who might be interested. But it perhaps will do no harm; I do not know. I have no objection. But I thought I ought to explain what it was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It shall be printed. I hope that a proper French translation is made of it.

I should also note that Mr. Eglington before departure did furnish me with a suggested letter to be sent to the Joint Chairmen of the Immigration Committee. Unfortunately in all the blizzard of documents in my office I was unable to find it to bring it to the meeting this morning. What I will do then, if I may—I do not want to send it off without at least having the views of members of the Committee—I will try to find it and get it to the members here this morning, and then we will send it out.

May we proceed to the business of the day? The first one is the Pest Control Products Regulations, which was before the Committee on December 5, and this letter from Mr. Roger to Mr. Eglington which is printed herewith.

June 19, 1975

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re:

SOR/72-451: Pest Control Products Regulations

This is in reply to your request of February 10, 1975, for the views of the Department upon the comments made by the Committee with respect to the above regulations at its session of 5th December 1974.

[*Interprétation*]

Ce genre de chose est assez compréhensible. Le travail est en général excellent mais je remarque sans arrêt cette manie de renverser l'ordre des mots. Cela ne fait que ternir nos propos, rompre le rythme et c'est absolument injustifié.

J'ai par exemple constaté qu'à différentes reprises, on a remplacé dans le texte anglais *Department of Justice*" par «*Justice Department*».

J'en ai eu assez. J'avais fait de nombreuses annotations plus ou moins explosives dans les marges et c'est pourquoi j'ai finalement décidé de demander au colonel Mackenzie de faire dactylographier certaines de mes observations afin de les transmettre au rédacteur-réviseur de nos délibérations.

Je répète que la transcription, qui présente d'énormes difficultés, est en général extrêmement bien faite mais cette manie de toujours changer les mots m'a semblé par trop agaçante. Par exemple lorsque M. Eglington dit: «*It is for precisely that reason . . .*» on nous donne: «*For that reason precisely . . .*» ou quelque chose qui n'a aucun sens. C'est pour le rédacteur-réviseur une perte de temps et d'énergie et, du moins pour moi, un sujet d'irritation.

Je n'avais pas songé à ce que cela soit ainsi divulgué mais peut-être n'est-ce pas un mal. Je n'y vois aucune objection. Je voulais toutefois expliquer de quoi il s'agissait.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons l'imprimer. J'espère que cela sera traduit correctement en français.

Je dois encore vous dire qu'avant de partir M. Eglington m'a soumis un projet de lettre à adresser au coprésident du comité de l'Immigration. Malheureusement, je n'ai pu le retrouver dans les tonnes de documents qui encombrent mon bureau. Donc, si vous n'y voyez pas d'inconvénients, j'essaierai de retrouver cette lettre et de vous la communiquer avant que nous l'envoyions car j'aimerais avoir votre avis.

Peut-on passer à l'ordre du jour? Nous avons d'abord le règlement sur les produits antiparasitaires que nous avons étudié en Comité le 5 décembre et qui a donné lieu à cette lettre de M. Roger à M. Eglington.

Le 19 juin 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le sénat
Ottawa

Monsieur,

Objet:

DORS/72-451: Règlement sur les produits antiparasitaires

En réponse à votre lettre en date du 10 février 1975, je tiens, par la présente, à vous faire connaître les vues du ministère sur les commentaires exprimés par le Comité au sujet du règlement susmentionné lors de sa réunion du 5 décembre 1974.

[*Text*]

We have discussed the matter with the officials responsible for administering these regulations and may perhaps summarize their views as follows:

"Having regard to the potential possessed by pest control products for causing damage to animal life, human life and the environment, it is essential that officials charged with the administering of the regulations be enabled to act very quickly to prohibit the use of a pest control product and to exercise close supervision over its use."

These comments are subject to the broader problem of subdelegation of authority which I understand will be examined by the Committee and discussed with the Deputy Minister of Justice.

Yours truly,

R. Roger
Director

• 1110

Mr. Robinson: Could I ask a question, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: I wonder if Miss Mayrand, our counsel, is satisfied with the first part of this reply?

Miss Mayrand: The grounds that are given to justify . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid it would not be easy for the people in the booth there to hear.

Miss Mayrand: Let us say that the grounds that are given to explain why such a subdelegation is allowed are quite sensible, but I suggest that the Committee will not report its decision in the case until we study more at length subdelegation.

Mr. Robinson: Then this whole matter will come up again under delegation and subdelegation.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: So we will just refer it for the Committee's attention at a later date, then.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: But other than that the reasons given are satisfactory?

Miss Mayrand: They are sensible.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We turn to another matter before the Committee, again on the same date, December 5, 1974, SOR/72-364, SOR/72-375 and SOR/74-118, Beef Carcass Grading Regulations, etc. Mr. Roger has written and the letter is printed herewith.

June 19, 1975

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

[*Interpretation*]

J'ai discuté de la question avec les fonctionnaires responsables de l'exécution du Règlement et voici, en résumé, les vues qu'ils m'ont exprimées:

«En ce qui a trait à la possibilité que des produits antiparasitaires porte atteinte à la vie animale et humaine ainsi qu'à l'environnement, il est essentiel que la loi donne aux fonctionnaires chargés de l'exécution du Règlement les pouvoirs voulus pour qu'ils puissent, dans un délai très court, interdire l'utilisation d'un produit antiparasitaire et soumettre ce produit à une étroite surveillance.»

Cette difficulté est sous-jacente au problème plus vaste de la délégation des pouvoirs qui sera, si j'ai bien compris, étudié par le Comité et discuté avec le sous-ministre de la Justice.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur,
R. Roger.

M. Robinson: Puis-je poser une question, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave); Certainement.

M. Robinson: M^lle Mayrand pourrait-elle nous dire si elle est satisfaite de la première partie de cette réponse?

Mlle Mayrand: Les raisons qui sont données pour justifier . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crains que les interprêtes n'aient du mal à vous entendre.

Mlle Mayrand: Je dois dire que les raisons données pour expliquer cette sous-délégation me paraissent très valables mais je suggérerais au Comité de ne pas prendre de décision définitive tant que nous n'aurons pas analysé plus en détail le problème de la sous-délégation.

M. Robinson: Nous aurons donc à revenir là-dessus?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Dans ce cas, j'attendrai que le problème soit soumis à nouveau à l'attention du Comité.

Mlle Mayrand: Très bien.

M. Robinson: Cependant, pouvez-vous me dire si les raisons données vous paraissent satisfaisantes?

Mlle Mayrand: Elles sont valables.

M. Robinson: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc maintenant passer à d'autres règlements, toujours du 5 décembre 1974, à savoir les DORS/72-364, DORS/72-365 et DORS/74-118; il s'agit de règlements concernant le classement des carcasses de bœuf, de veau, d'agneau et de mouton. M. Roger a adressé à ce sujet une lettre à M. Eglington, qui est reproduite ci-après.

Le 19 juin 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

[*Texte*]

The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re:

SOR/72-364: Beef Carcass Grading Regulations
SOR/72-365: Veal Carcass Grading Regulations
SOR/74-118: Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations

At its session on the 5th of December 1974, the Committee made a number of adverse comments concerning the above regulations. These comments have been drawn to the attention of the officials charged with the administering of these regulations and as a result I have been requested to assist them in redrafting the regulations and in doing so to five full consideration to the criticisms made by the Committee.

Yours truly,

R. Roger
Director

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So this represents a victory for the Committee.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, it refers to a redrafting of the regulations, and I am wondering when will they be redrafted and will be advised and will we receive a copy of the redrafted regulations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would think so, because if they redraft the regulations they would have to be passed and they would come before us in the ordinary course of business.

Miss Mayrand: Yes, but we could ask when they intend to . . .

Mr. Robinson: Yes, but I was wondering when this would be done. It may be five years from now, for all I know.

Miss Mayrand: I will ask Mr. Roger.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Also a letter from Mr. Roger dated May 6 with regard to the fine point of the use of the word habillé in the definition of carcass of beef.

Mr. Robinson: Are you satisfied with the translation?

Miss Mayrand: Yes, it was right. It is just my lack of knowledge of words in butchering.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I think we should also have the memorandum to Mr. Roger from Mr. Fortin printed at the end of the record. All right.

[*Interprétation*]

Le Sénat
Ottawa

Monsieur,

Objet:

DORS/72-364: Règlement concernant le Classement des carcasses de bœuf
DORS/72-365: Règlement concernant le classement des carcasses de veau
DORS/74-118: Règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons

Lors de sa réunion du 5 décembre 1974, le Comité a formulé un certain nombre de commentaires défavorables à l'égard des règlements susmentionnés. Ceux-ci ont été portés à l'attention des fonctionnaires chargés de l'exécution de ces règlements, qui m'ont demandé par la suite de collaborer avec eux à la reformulation des Règlements et, par le fait même à l'étude appronfondie de ces critiques.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur,
R. Roger.

Le coprésident (M. McCleave): Comme vous pouvez le voir, ceci représente une victoire pour le Comité.

M. Robinson: Monsieur le président, cette lettre parle d'une reformulation des règlements et j'aimerais savoir quand ce travail sera effectué et quand nous recevrons des exemplaires des nouveaux règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous devrons les recevoir, puisqu'ils nous seront soumis, dans le cadre normal de nos activités.

Mlle Mayrand: Certainement, mais nous pourrions leur demander s'ils ont l'intention de . . .

M. Robinson: Oui, il serait peut-être bon de savoir quand ce travail sera terminé. En effet, cela pourrait prendre 5 ans.

Mlle Mayrand: Je poserai la question à M. Roger.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous avez également dans vos documents une lettre de M. Roger, du 6 mai, concernant l'utilisation du mot «habillé» dans la définition des carcasses de bœuf.

M. Robinson: Mademoiselle Mayrand, êtes-vous satisfaite de l'utilisation de ce mot?

Mlle Mayrand: Oui, tout à fait. Mes préoccupations à ce sujet étaient simplement dues à mon ignorance des termes de boucherie.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous avons également le mémoire adressé par M. Roger à M. Fortin, ainsi que la réponse de ce dernier, qui seront joints au procès-verbal.

[*Text*]

May 6, 1975

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Sir:

Re:

Statutory Instruments Committee
Beef Carcass Regulations, SOR/72-364
Use of the Word "Habillé» in Definition of "Carcass of Beef"

In respect to observations made in December 1974 concerning the above please find enclosed the comments of the translator on this matter.

If there is still disagreement on the matter I will be pleased to arrange for a meeting between all parties concerned including the undersigned.

Yours truly,

R. ROGER
Director

April 24, 1975

MEMO TO:

R. Roger, Director
Legal Services

FROM:

D. Fortin
Chief Translator

RE:

Statutory Instruments Committee . . .
Beef Carcass Regulations, SOR/72-364*

Here are a few comments concerning the translation of the word "dressed" in the definition of the term "Carcass of beef".

The French equivalent "habillé" is quite proper.

To dress: 6c to prepare (food animals) for market use, by bleeding and cleaning . . ." Webster's Third New International Dictionary.

"Habiller: 1 Terme de Métiers. Apprêter une chose pour l'usage qu'on en veut. Habiller une bête de boucherie, du gibier... les dépouiller, les vider, les mettre en état pour les vendre ou les accommoder . . .». Dictionnaire Robert.

[*Interpretation*]

6 mai 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Avocat-conseil,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,

Le Sénat,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet:

Comité des textes réglementaires
Règlements concernant le classement des carcasses de bœuf DORS/72-364
Utilisation du terme «habillé» dans la définition des «carcasses de bœuf»

En ce qui a trait aux observations faites en décembre 1974 au sujet de ce qui précède, vous trouverez ci-joint les commentaires d'un traducteur à ce sujet.

Si cette question prête toujours à controverse, je me ferai un plaisir d'organiser une réunion entre toutes les parties intéressées, y compris le soussigné.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur,
R. Roger

24 avril 1975

NOTE A:

Monsieur R. Roger, directeur
Service du contentieux.

DE:

D. Fortin,
Chef de la traduction.

OBJET:

Comité des textes réglementaires . . .
Règlements concernant le classement des carcasses de bœuf, DORS/72-364*

Voici quelques explications de la traduction du mot «habillé» dans la définition de l'expression «carcasses de bœuf».

Le terme français «habillé» traduit très fidèlement l'anglais «dresses».

«to dress: 6 c, to prepare (food animals) for market use, by bleeding and cleaning . . .» *Webster's Third New International Dictionary.*

«Habiller: 1. Terme de Métiers. Apprêter une chose pour l'usage qu'on en veut. *Habiller une bête de boucherie, du gibier . . .*, les dépouiller, les vider, les mettre en état pour les vendre ou les accommoder . . .» *Dictionnaire Robert.*

[*Texte*]

See also the definition of "habillage" in enclosure 1. This term is used by FAO translators: see enclosure 2.

D. FORTIN

*P.S.:

"Carcass of beef" means the carcass of an animal of the bovine species that has been slaughtered and dressed as beef.

"Carcasse de bœuf" désigne la carcasse d'un animal de l'espèce bovine qui a été abattu et habillé selon les procédés employés pour le bœuf.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then we turn . . .

Mr. Robinson: I have another question, Mr. Chairman. We seem to from time to time always be using the Webster dictionary. I wonder why do we use the Webster dictionary? I thought in Canada the basic dictionary for use was the Oxford dictionary and this is the Webster dictionary, the American dictionary. This is referred to in Mr. Fortin's letter, where it says that the dictionary that is used is *Webster's Third New International Dictionary.*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At least they use the proper dictionary, the *dictionnaire Robert*, on the French side, but have you any comment? Is it standard practice in government service to go to Webster rather than to Oxford?

Miss Mayrand: I cannot tell you now. I could try to get some information.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, that is a good point. We should all be on the same wavelength which dictionary to go to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps it is the work of that blighted Mr. Beamish, the one who has been dropping the "u" out of "honour" and such words on the ground that people cannot understand it if they have the "u" in there. Perhaps, as he seems to be favouring the American usage, he has decided to issue an imperial decree that Webster's should be consulted and not the Oxford Dictionary.

I share the Vice-Chairman's disquiet about this, but then I suppose my disquiet could be expected from someone, some of whose ancestors were driven out of the thirteen colonies in 1783 by that parcel of rebels.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would just be interested in knowing why we do not. I have always understood that the *Oxford* dictionary was the one primarily recognized English dictionary in Canada, yet from time to time we seem to be using *Webster's*. According to the reports we get it is the *Webster's* dictionary that has been used. I am just wondering why. Maybe there is some reason for this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Miss Mayrand will track the subject down and report to us in due course.

• 1115

Mr. Leblanc (Laurier): I see that in French they have used the *dictionnaire Robert*—

The Joint Chairman (Mr. McCleave): *Ah, oui, oui.*

Mr. Leblanc (Laurier): . . . which is quite appropriate, I think—the *dictionnaire Robert.*

[*Interprétation*]

Voir également la définition de «habillage» dans l'annexe 1. Ce terme est utilisé par les traducteurs de la FAO: voir annexe 2.

(signé) D. Fortin

*P.S.

«Carcass of beef" means the carcass of an animal of the bovine species that has been slaughtered and dressed as beef."

«Carcasse de bœuf» désigne la carcasse d'un animal de l'espèce bovine qui a été abattu et habillé selon les procédés employés pour le bœuf.»

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc maintenant passer . . .

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais poser une autre question. A chaque fois qu'il y a des problèmes de traduction, on semble faire référence au dictionnaire Webster. J'aimerais savoir ce qui justifie cette décision car, si je ne me trompe, le dictionnaire de base en usage au Canada est généralement le dictionnaire Oxford. Or, vous pouvez constater que M. Fortin tire ses définitions du «*Webster's Third New International Dictionary*».

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, ils utilisent le bon dictionnaire du côté français, puisque c'est le Robert. Quoi qu'il en soit, mademoiselle Mayrand, savez-vous si le gouvernement a adopté comme principe de se baser sur le dictionnaire Webster plutôt que sur le dictionnaire Oxford?

Mlle Mayrand: Je n'en sais rien mais je pourrais essayer d'obtenir des informations à cet égard.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. C'est une remarque assez pertinente car nous devrions savoir à quel dictionnaire nous devons nous fier.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est peut-être là l'une des conséquences des Nations Unies. M. Beamish, qui a abandonné la lettre «u» du mot anglais «honour» pour la raison que les gens ne comprennent pas cet orthographe et, sans doute, qu'il favorise personnellement l'usage américain, a sans doute décidé de publier un décret impérial obligeant les traducteurs à se référer au Webster plutôt qu'au dictionnaire Oxford.

Quoi qu'il en soit, je partage l'inquiétude du vice-président à cet égard, ce qui est peut-être tout à fait normal de la part de quelqu'un dont les ancêtres furent chassés des 13 colonies, en 1783, par cette bande de rebelles.

M. Robinson: Je serais très intéressé, monsieur le président, de savoir pourquoi l'on utilise ce dictionnaire. En effet, j'ai toujours cru que le dictionnaire Oxford était le dictionnaire de base du Canada mais je constate qu'on utilise de plus en plus le Webster. Si c'est possible, j'aimerais savoir quelle en est la raison.

Le coprésident (M. McCleave): M^lle^ Mayrand fera enquête là-dessus et nous fera part de ses conclusions.

M. Leblanc (Laurier): Je constate également qu'en français, on fait usage du dictionnaire *Robert* . . .

Le coprésident (M. McCleave): Tout à fait.

M. Leblanc (Laurier): . . . ce qui me paraît tout à fait approprié.

[*Text*]

Mr. Robinson: I do not know anything about that.

Mr. Leblanc (Laurier): They are not using *Larousse*; they are using *Robert*. In French, you know.

Mr. Robinson: Maybe they should be using *Larousse* instead. Is that what you are saying?

Mr. Leblanc (Laurier): I do not know. Maybe you could inquire into that matter at the same time, you know, regarding the English side and the French side. Why *Robert* instead of *Larousse* and why *Larousse* instead of *Robert*, and so on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This shift from *Oxford* to *Webster's* is perhaps an indication of what somebody said recently that Canada's history is not one of colony to nation, but colony to nation to colony.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could turn to the Atomic Energy Control Regulations, SOR/74-334, and this commentary by counsel which is printed herewith.

SOR/74-334

ATOMIC ENERGY CONTROL REGULATIONS

Atomic Energy Control Act
P.C. 1974-1195

June 5, 1975

Section 9(e) of the Atomic Energy Control Act provides:

"The Board may with the approval of the Governor in Council make regulations . . .

(e) for the purpose of keeping secret information respecting the production, use and application of, and research and investigations with respect to, atomic energy as in the opinion of the Board, the public interest may require."

Section 18 provides for the taking of an oath of secrecy by every member and every officer and employee of and every person acting under the direction of the Board, as also by every director and officer and employee of every company incorporated pursuant to section 10 of the Act. Those oaths read as follows:

"I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Board, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the Board and relating to its business.

I further solemnly swear that I will into communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the said company nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the said company and relating to its business."

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je suis, malheureusement, tout à fait ignorant à cet égard.

M. Leblanc (Laurier): Auparavant, on utilisait le dictionnaire *Larousse*, mais, on fait de plus en plus usage du *Robert*.

M. Robinson: VouLez-vous dire que l'on devrait toujours se référer au *Larousse*?

M. Leblanc (Laurier): Je ne le sais aps, mais peut-être que M[lle] Maynard pourrait-elle également poser la question. Elle pourrait tenter de savoir pourquoi l'on utilise le *Robert* plutôt que le *Larousse*.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce passage du dictionnaire *Oxford* au dictionnaire *Webster* est sans doute le reflet de ce que quelqu'un a un jour affirmé comme étant l'évolution historique du Canada, c'est-à-dire non pas le passage de l'état de colonie à l'état de nation, mais plutôt celui de l'état de colonie à celui de nation puis à celui de colonie.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrions-nous maintenant passer au DORS/74-334, Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, au sujet duquel vous avez ci-après les commentaires de notre conseiller:

DORS/74-334

RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Loi sur le contrôle de l'énergie atomique
C.P. 1974-1195

Le 5 juin 1975

L'alinéa 9(e) de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique stipule que:

«La Commission peut, avec l'assentiment du gouverneur en conseil, établir des règlements . . .

(e) pour tenir des renseignements secrets concernant la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique, et les recherches et enquêtes y relatives, selon que peut l'exiger l'intérêt public, de l'avis de la Commission.»

L'article 18 exige de tout membre, fonctionnaire et préposé de la Commission, et de toute personne agissant sous la direction de celle-ci, ainsi que de tout directeur, fonctionnaire et employé de toute société constituée conformément à l'article 10 de la loi qu'il prononce un serment de discrétion. Ces serments sont les suivants:

«En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la Commission à une personne n'y ayant pas droit, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la Commission ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la Commission, ou d'avoir accès auxdits livres ou documents.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la compagnie à une personne n'y ayant pas droit, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la compagnie ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la compagnie, ou d'avoir accès auxdits livres ou documents.»

[*Texte*]

These would appear to be the only provisions of the Act relating to secrecy and the availability of information. Section 26 of the Regulations, therefore, would seem to be an unusual exercise of these secrecy powers in that it specifically provides for the divulging of information concerning subjects' business affairs by the Board in the three circumstances listed. While circumstance (b) must be accounted unobjectionable, circumstance (a) in particular gives rise to serious doubts as to the propriety of what has been done, even if section 9(e) of the Act can be stretched to cover the situation. The principal sources of business information which might be divulged to the authorities by force of section 26(a) of the Regulations would probably be licence applications lodged pursuant to sections 7 and 10 of the Regulations, and the operation of the sections in Part IV of the Regulations relating to "Records and Inspection".

At general law the position of information and its confidentiality is at present fluid but it seems that the businesses which have disclosed information to the Board in obedience to the Regulations could restrain the Board from divulging that information to third parties, assuming of course that they were aware of what the Board was doing. Left at that, section 26 (a) and (c) would simply be ultra vires. The Board is, however, an agent of Her Majesty (section 3 of the Act) and the divulging to a principal, by an agent, of information he has gathered in the course of his agency is lawful. All the bodies referred to in section 26(a) (and the same applies by implication under section 26(c)) are officers or agencies of Her Majesty. Consequently, section 9(e) cannot be accounted ultra vires unless it is read restrictively as going to the maintenance of secrecy (e.g. section 13 of the Regulations) and not to the abandonment of secrecy in some cases.

But, vires apart, the ethical considerations underlying section 26 are important. Information is provided to the Board (or seized on inspection by the Board) for the purposes of the Act and not for the general purposes of the Government of Canada, or of a province, whatever they may be. It seems harsh to compel a business to open itself to total disclosure to the Crown in all its myriad manifestations great and small.

It would, at the least, be an enquiry which might have interesting results to ask the Atomic Energy Control Board how often, to what extent and for what purposes section 26(a) and (c) and their predecessors have been invoked and the authority which the Board relies upon as shewing the lawfulness of those two paragraphs.

Sections 11(1)(i) and 11(2) of the Regulations raise a similar problem. Section 11(1)(c) requires of a licensee that he keep all "necessary records to show the dose of ionizing radiation received by any person as a result of the use of the prescribed substance or the operation of the nuclear facility—". Under the authority of section 11(2) the Board may require the licensee to deposit those records "with any person or agency specified in writing by the Board". This phrase is not limited by the terms of section 26(a), (b) or (c). It is to be noticed that section 11(2) may affect not only licensees but also third parties, for example, workers who have received an "overdose" of radiation and who may, as a result, have difficulties in securing insurance coverage. There may be very good reasons why infor-

[*Interprétation*]

Ces dispositions sont les seules, semble-t-il, qui se rapportent à la discrétion et à la disponibilité de renseignements. L'article 26 du Règlement, par conséquent, semblerait représenter un exercice inhabituel de ces pouvoirs de discrétion, car il prévoit précisément la divulgation par la Commission de renseignements concernant les affaires d'une entreprise dans les trois circonstances mentionnées. Bien qu'on ne puisse s'opposer à la circonstances (b), la circonstance (a) en particulier met sérieusement en doute le bien-fondé de ce qui a été fait, même si l'interprétation de l'alinéa 9(e) de la loi peut être étendue de façon à viser cette situation. Les sources principales de renseignements sur les entreprises susceptibles d'être divulgués aux autorités conformément à l'alinéa 26(a) du Règlement seraient probablement les demandes de permis présentées conformément aux articles 7 et 10 du Règlement et l'application des articles de la Partie IV du Règlement ayant trait aux «Dossiers et Inspection».

En droit, le caractère confidentiel des renseignements est pour l'instant incertain, mais il semble que les entreprises ayant divulgué des renseignements à la Commission conformément au Règlement pourraient empêcher celle-ci de divulguer ces renseignements à des tiers, en supposant bien entendu qu'elles soient au courant des agissements de la Commission. Selon leur libellé actuel les alinéas 26(a) et (c) seraient tout simplement ultra vires. La Commission est, toutefois, mandataire de Sa Majesté (article 3 de la loi) et à ce titre elle a le droit de divulguer à un mandant des renseignements qu'elle a recueillis au cours de son mandat. Tous les organismes mentionnés dans l'alinéa 26(a)—et il en est de même par induction en vertu de l'alinéa 27(c)—sont des fonctionnaires ou des organismes de Sa Majesté. Par conséquent, l'alinéa 9(e) ne peut être considéré ultra vires à moins qu'on l'interprète de façon restrictive de sorte qu'il prévoit le maintien de la discrétion (par exemple article 13 du Règlement) et non pas l'abandon de toute discrétion dans certains cas.

Sans discuter de «vires», les considérations d'éthique servant de base à l'article 26 sont importantes. Des renseignements sont fournis à la Commission (ou saisis lors d'une inspection par la Commission) aux fins de la loi et non aux fins du gouvernement du Canada ou d'une province ou quel que soit le cas. Il semble très sévère d'obliger une entreprise à divulguer totalement à la Couronne toutes ses activités, qu'elles soient importantes ou non.

On pourrait peut-être tout au moins obtenir des résultats intéressants en demandant à la Commission de contrôle de l'énergie atomique combien de fois, dans quelle mesure, et dans quel but, elle a invoqué les alinéas 26(a) et (c) et leurs prédécesseurs et l'autorité sur laquelle elle se fonde pour démontrer la légalité de ces deux alinéas.

Le sous-alinéa 11(1)(i) et le paragraphe 11(2) du Règlement soulèvent un problème semblable. En vertu de l'alinéa 11(1)(c), le détenteur d'un permis doit: «tenir tous les dossiers nécessaires pour indiquer la dose de rayonnements ionisants reçue par toute personne à cause de l'utilisation de la substance prescrite ou de l'exploitation de l'établissement nucléaire». En vertu du paragraphe 11(2) la Commission peut exiger de tout détenteur d'un permis qu'il produise les dossiers «à toute personne ou à tout organisme que la Commission aura désigné par écrit». Cette phrase n'est pas limitée par le libellé des alinéas 26(a), (b) ou (c). Il faut remarquer que le paragraphe 11(2) peut viser non seulement les détenteurs de permis mais aussi des tiers, par exemple, des travailleurs qui ont subi

[*Text*]

mation relating to dosages of ionizing radiation should be made available to some persons or agencies. However, in order to contain discretionary power and safeguard the position of licensees and third parties, the Committee may consider that it is desirable that section 11(2) contain a set of criteria according to which the Board will make a reasoned decision as to whether or not to force the licensee to divulge the information in the records kept by him pursuant to section 11(1)(c).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Questions on the commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. co-Chairman, may I ask one question of a very minor kind about the top of page 2 of the commentary, fourth line. It says: "Consequently Section 9(e)" . . .

Miss Mayrand: Yes, I was going to mention that that is an error. It should be Section 26.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ah. Because I did not see how you could say that Section 9(e) of the Act of Parliament could possibly . . .

Miss Mayrand: No, no. It is an error.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is Section 26, is it?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Miss Mayrand.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. The correction is noted.

Mr. Robinson: On page 2, the third paragraph: I think it would be in order, then, to enquire from the Atomic Energy Control Board how often and to what extent and for what purposes Section 26(a) and Section 26(c) and their predecessors have been invoked, and about the authority which the Board relies upon in showing the lawfulness of those two paragraphs. It would be fair to ask this question, I guess, of the Board, so I make that suggestion now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Balfour.

Mr. Balfour: May I suggest that the following paragraph as well be referred in the same way.

Mr. Robinson: One other thing I was going to ask about is the last paragraph on page 2 of the notes of our counsel where, at the bottom of the page, it says: "The Committee may consider that it is desirable" to "Section 11(2) to obtain a set of criteria." I am wondering whether maybe we could get a copy of the criteria that they are talking about.

Miss Mayrand: I might say that what was meant here, at least in Section 26 of the regulations, was that not only do we have criteria but we have to whom it may be given. It can be given to agents of the Crown. And in Section 11, it can be given to a person or an organization whom the Board decides it can give the information to. So, who is this person? Who can it be? It is not necessarily somebody who is an agent of the Crown.

[*Interpretation*]

une trop forte dose de rayonnements et qui peuvent par conséquent avoir des difficultés à obtenir une assurance. Il se peut qu'on ait grandement raison de demander que certaines personnes ou agences aient le droit d'obtenir des renseignements sur des doses de rayonnements ionisants. Cependant, afin de contenir le pouvoir discrétionnaire et de sauvegarder la position des détenteurs de permis et des tiers, le Comité peut juger souhaitable que le paragraphe 11(2) contienne des critères selon lesquels la Commission décidera de façon raisonnée si elle doit ou non obliger le détenteur d'un permis à divulguer les renseignements contenus dans les dossiers qu'il tient conformément à l'alinéa 11(1)(c).

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous des questions à poser là-dessus?

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, j'aimerais poser une question très mineure portant sur la 11e ligne de la deuxième page. Je lis en effet: «Par conséquent, l'alinéa 9(e) . . .».

Mlle Mayrand: Oui. j'allais vous le mentionner, il s'agit d'une erreur. Il faudrait en effet lire l'article 26.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien. En effet, je ne voyais pas comment l'on pouvait affirmer que l'article 9 (e) de la loi pouvait . . .

Mlle Mayrand: C'était une erreur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit donc de l'article 26?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup, mademoiselle Mayrand.

Le coprésident (M. McCleave): Cette erreur est maintenant corrigée.

M. Robinson: Je constate qu'au troisième paragraphe de la deuxième page notre conseiller se demande si l'on ne pouvait pas obtenir des résultats intéressants en demandant à la Commission de contrôle de l'énergie atomique combien de fois, dans quelles mesures et dans quel but elle a invoqué les alinéas 26(a) et (c) et leurs prédécesseurs, et l'autorité sur laquelle elle se fonde pour démontrer la légalité de ces deux alinéas. Cette question me paraissant très intéressante, je propose dès maintenant qu'elle soit posée à la Commission.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Balfour.

M. Balfour: Puis-je proposer que l'on accorde également le même traitement au paragraphe suivant?

M. Robinson: Précisément, au sujet de ce dernier paragraphe, je trouve la remarque suivante: Le Comité peut juger souhaitable que le paragraphe 11(2) contienne des critères . . .Peut-être pourrions-nous recevoir copie de ces critères?

Mlle Mayrand: Je voudrais préciser qu'au sujet de l'article 26 des règlements, le problème n'est pas seulement qu'il existe certains critères mais qu'il convient de savoir à qui ceux-ci peuvent être transmis. En effet, ils peuvent l'être aux agents de la Couronne mais, dans l'article 11, ils peuvent l'être à toutes personnes ou à tous organismes pour lesquels la Commission le jugera acceptable. Il me paraît important de savoir qui pourraient être ces personnes ou ces organismes, qui ne seraient pas nécessairement des agents de la Couronne.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Then maybe we could get clarification of this, as to who they do give this information to, as well. But I would like to know what the criteria is that has been established.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, could I raise another question on this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I wonder how this sits with the provision in the Official Secrets Act, which, my recollection tells me, is that if an one is in possession of any information, whether it comes into their possession legally or illegally, then there are some very grave restrictions on their right, as the Act now stands, to pass it on. It may well be that the regulations may be ultra vires of the Official Secrets Act, and, if so, apart from anything else—well, I do not know. I think anyway, that we ought to have a look at the Official Secrets Act to see to what extent information coming into the possession of the person can be passed on even with these regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is an excellent point.

• 1120

Mr. Baldwin: I say that without prejudice to my right to say I think the Official Secrets Act needs to have the hell kicked out of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): It is regarding the French translation of "not legally entitled thereto." EN français «n'y ayant pas droit.» Alors, est-ce que c'est la traduction habituelle?

Mlle Mayrand: Pouvez-vous me dire quel . . .

M. Leblanc (Laurier): Sur le C.P. 1974-1195 à la page 1, en français et en anglais, on dit: *not legally entitled thereto.* Dans le deuxième paragraphe également.

SOR/74-334 Atomic Energy Control Regulation.sLa formule nécessaire employée selon l'article 10. En anglais vous avez—*not legally entitled thereto.* En français on dit «n'y ayant pas droit». «N'y ayant pas droit,» il me semble que c'est beaucoup plus vaste que—"Legally entitled" is more restrictive, in my opinion, than *n'y ayant pas droit.* Vous pouvez ne pas avoir droit d'accès à quelque chose, mais est-ce que c'est légal ou non si vous n'y avez pas droit, ça c'est une autre histoire.

Mlle Mayrand: D'un autre côté, est-ce que ça ne qualifie pas aucun renseignement sur les affaires de la Commission, une personne n'y ayant pas droit à ce moment-là que ça ne qualifie pas ce qui est mentionné précédemment? Remarquez que je ne me suis pas intéressée à la question, mais je vais l'étudier, si ça vous intéresse?

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Leblanc a demandé si c'est la traduction habituelle de cette expression.

Mlle Mayrand: Mais pour moi sachant l'équivalent . . .

[*Interprétation*]

M. Robinson: Peut-être pourrions-nous donc également obtenir des précisions à cet égard. Cependant, j'aimerais quand même savoir quels sont ces critères.

Mlle Mayrand: Tout à fait.

M. Baldwin: Monsieur le président, puis-je poser une autre question?

Le coprésident (M. McCleave): Je vous en prie.

M. Baldwin: J'aimerais savoir si ces règlements sont conformes à la Loi sur les secrets officiels qui, si je ne me trompe, imposent des restrictions très sévères au droit de transfert d'informations de la part de personnes les ayant en leur possession légalement ou illégalement. Il se pourrait donc que ces règlements soient *ultra vires* de la Loi sur les secrets officiels et, dans ce cas . . .j'aimerais le savoir. Je pense donc que nous devrions examiner cette question afin de savoir dans quelle mesure les informations dont disposent ces personnes peuvent être transmises.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que c'est une excellente suggestion.

M. Baldwin: J'ajouterais en même temps qu'il faudrait apporter de nombreuses modifications à la Loi sur les secrets officiels.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): J'ai une question à poser concernant la traduction française de l'expression anglaise "*not legally entitled thereto*". Is the French expression "*n'y ayant pas droit*" the usual translation of this term?

Miss Mayrand: Which paragraph are you referring to?

Mr. Leblanc (Laurier): I am referring to page 1 of P.C. 1974-1195 where the English expression "not legally entitled thereto" appears in both the first and second paragraphs quoted from the Atomic Energy Control Act.

Je me rapporte au DORS/74-334, Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique. Section 10 of the Act uses the English expression "not legally entitled thereto", whereas the French reads "*n'y ayant pas droit*". I feel that the French translation is broader than the English term. "*Legally entitled thereto*" est plus restrictif que l'expression française «n'y ayant pas droit». You may not be entitled to have access to certain information, but it is another matter entirely as to whether or not your not having right to certain information is legal.

Miss Mayrand: But do not these remarks dealing with information concerning the Board qualify the preceeding observations? I shall look into the matter if you so wish.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leblanc is wondering if that is the usual translation of the English expression.

Miss Mayrand: Whether or not it is the exact equivalent, you mean.

[*Text*]

M. Leblanc (Laurier): En français, c'est plus large qu'en anglais.

Mlle Mayrand: Alors, je vais vérifier.

M. Leblanc (Laurier): Je ne me pose pas en expert c'est pour cela que je demande la réponse à un expert.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it possible that this is already in the Act, and thus we are questioning what Parliament has already approved? Are these written into the Act? Do you know?

Miss Mayrand: Yes, they are.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are indeed written into the Act. Well, we are faced with a *fait accompli*, are we not, in the sense that Parliament had previously approved this specific—?

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, Mr. Chairman, but I think we could, at times, find the same translation in regulations. So, if this is the usual formula used for the translation of "not legally authorized thereto", and if it is always translated by "n'y ayant pas droit», well, fine. But to my mind unless I have further explanation it would seem that "n'y ayant pas droit» is larger in sense than "not legally authorized thereto". This is to my mind, being a layman of course.

M. Béchard: Monsieur le président, je crois que la remarque de mon collègue est pertinente, la formule fait allusion à des personnes qui ont droit alors, le mot *legally*, légalement c'est parce qu'ils sont autorisés, eux, par la loi à pouvoir communiquer, je n'ai pas lu le texte au complet:

> je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la Commission à une personne *n'y ayant pas droit*.

C'est parce que les personnes qui y ont droit, sont déterminées par la loi et c'est pour cela qu'on dit *legally*—

Mlle Mayrand: Ou encore par les Règlements ou . . .

M. Béchard: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une question de lire l'expression dans le contexte, n'est-ce pas?

M. Béchard: Oui.

• 1125

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, you will find that even though we are away we are leaving you with lots of work to do. That is just another example of our care and concern for your *bien être*.

SOR/75-74 Proclamation—Indian Act; SOR/75-101—Proclamation—Indian Act; SOR/75-172—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations; SOR/75-173, an amendment to the Canada Interim Egg Levies Order under the Farm Products Marketing Agencies Act; SOR/75-174, under the Farm Products Marketing Agencies Act, an amendment under the Canada Egg Purchasing Levies Order; SOR/75-224, the Fisheries Act, Atlantic Coast Herring Regulations amendment. Without commentary. SOR/75-227, under the Financial Administration Act, Camping Fees (Proposed National Parks) Regulations amendment, and this is without commentary except that the outside world is screaming and hollering about these rates. And SOR/75-228 under the National Parks Act, the National Parks Businesses Regulations amendment. We next set our teeth into SOR/72-14, the Manpower Mobility Regulations, Appropriation Act number 3, 1971, P.C. 1972-44, with two-page commentary by counsel printed herewith.

[*Interpretation*]

Mr. Leblanc (Laurier): The French term seems to have a broader application than the English one.

Miss Mayrand: I shall look into it.

Mr. Leblanc (Laurier): I am not a specialist, and that is why I am seeking a specialist's opinion.

Le coprésident (M. McCleave): Ces expressions figurent-elles déjà dans la loi? A ce moment-là, nous mettons en cause le libellé d'une loi déjà approuvée par le Parlement. Ces expressions figurent-elles déjà dans la loi, que vous sachiez?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Ces expressions figurent donc dans la loi. Étant donné que le Parlement a déjà approuvé ces formules, c'est un fait accompli.

M. Leblanc (Laurier): Soit, mais les mêmes expressions figurent dans certains des règlements. Si la traduction française de la formule anglaise «*not legally authorized*» est toujours «n'y ayant pas droit», il n'y a pas de problème. Cependant, en tant que profane, j'ai l'impression que la formule française a une application plus large que l'expression anglaise.

Mr. Béchard: I believe my colleague's remark is most pertinent. If someone is entitled to have access to certain information, he is legally entitled thereto by law. The text reads as follows:

> I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person *not legally entitled thereto* any information relating to the affairs of the Board.

This means that anyone entitled to do so is designated by law, and that is why in English the word "legally" is used.

Miss Mayrand: They are authorized by certain regulations or . . .

Mr. Béchard: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The term is to be taken in its context, is it not?

Mr. Béchard: Yes.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voyez donc, mademoiselle Mayrand, que vous aurez beaucoup de travail à faire même si nous ne sommes pas ici. Cela vous montre jusqu'à quel point on s'occupe de votre bien-être.

DORS/75-74—Proclamation—Loi sur les Indiens; DORS/75-101—Proclamation—Loi sur les Indiens; DORS/75-172—Règlements de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement; DORS/75-173, ordonnance sur des redevances provisoires à payer sur les œufs, en application de la Loi sur les agences de commercialisation des produits agricoles; DORS/75-174, ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada, en application de la Loi sur les agences de commercialisation des produits agriciles; DORS/75-224, règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique. Pas de commentaires? DORS/75-227, règlement sur les droits de camping dans les parcs nationaux projetés, en application de la Loi sur l'administration financière; il n'y a pas de commentaires, mais je vous signale que ces taux ont soulevé un tollé général. DORS/75-228, règlement sur la pratique de commerce dans les parcs nationaux en application de la Loi sur les parcs nationaux.

[*Texte*]

Miss Mayrand: Before we start, could you remove the first paragraph of point three of the comments? It is not exact.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number three of the comments is not to be printed?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will strike out number three, then.

Mr. Robinson: It would renumber the comments, then.

Miss Mayrand: Yes, it could be easier.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Points four, five, six, seven and eight then become three, four, five, six and seven. Have you got all that, Mr. Mackenzie? Thank you.

SOR/72-24

MANPOWER MOBILITY REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1971
P.C. 1972-44

June 12, 1975

1. The authority recited is the Appropriation Act No. 3, 1971, the only apparently relevant provision of which is Vote 20 "Program Development Service—Program expenditures, the grants listed in the Estimates and contributions".

In subsequent amendments to these Regulations the authority for them is revealed by stages:

SOR/73-245

.... Appropriation Act No. 2, 1966
.... Appropriation Act No. 2, 1973

SOR/74-218

.....Appropriation Act No. 2, 1966
.... Appropriation Act No. 2, 1973

SOR/75-134

.... Votes 35b and 35d of Appropriation Act No. 2, 1966 (Department of Labour)
.... Vote 10b of Appropriation Act No. 2, 1973 (Department of Manpower and Immigration)

The authority for SOR/72-14, therefore, must be found in Votes 35b and 35d of Appropriation Act No. 2, 1966, replenished with funds under Vote 20, Appropriation Act No. 3, 1971. Votes 35b and 35d read as follows:

"35b To authorize, in accordance with regulations approved by the Governor in Council, grants to workers who move from one place in Canada to another place in Canada where employment is available to provide for payment of

[*Interprétation*]

Vient ensuite le DORS/72-14, règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre en application de la loi numéro 3 1971, portant affectation de crédits, P.C. 1972-44, avec deux pages de commentaires par notre conseiller juridique, dont vous retrouverez le texte ci-dessous.

Mlle Mayrand: Avant de commencer, auriez-vous l'obligeance de supprimer le premier paragraphe du point 3 des commentaires, lequel n'est pas exact?

Le coprésident (M. McCleave): Le troisième commentaire ne doit donc pas être imprimé?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, nous allons supprimer le numéro 3.

M. Robinson: Il faudra dans ce cas renuméroter les commentaires.

Mlle Mayrand: En effet, ce serait plus facile.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Donc les points numéro 4, 5, 6, 7 et 8 deviennent les points 3, 4, 5, 6, et 7. Avez-vous compris, monsieur Mackenzie? Je vous remercie.

DORS/72-14

RÈGLEMENT SUR LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Loi No 3 de 1971 portant affectation de crédits
C.P. 1972-44

Le 12 juin 1975

1. L'autorité habilitante citée est la Loi No 3 de 1971 portant affectation de crédits, dont la seule disposition pertinente semble être le crédit 20 «Service d'établissement des programmes—Dépenses du programme, subventions inscrites au budget et contributions».

Dans les amendements subséquents à ce règlement, la source autorisée est donnée par étapes:

DORS/73-245

....Loi des subsides No 2 de 1966
....Loi No 2 de 1973 portant affectation de crédits

DORS/74-218

....Loi des subsides No 2 de 1966
....Loi No 2 de 1973 portant affectation de crédits

DORS/75-134

....Crédits 35b et 35d de la Loi des subsides No 2 de 1966 (ministère du Travail)
....Crédit 10b de la Loi No 2 de 1973 portant affectation de crédits (ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration)

La source habilitante pour DORS/72-15, doit, par conséquent, se trouver dans les crédits 35b et 35d de la Loi des subsides No 2 de 1966, renfloués par des fonds versés aux termes du crédit 20, de la Loi No 3 de 1971 portant affectation de crédits. Les crédits 35b et 35d se lisent comme suit:

«35b Octroi, conformément au règlement approuvé par le gouverneur en conseil, de subventions aux travailleurs qui déménagent d'un endroit à l'autre au Canada où il y a des emplois disponibles pour payer

[*Text*]

(a) the actual cost of their transportation and that of their dependents (sic),

(b) the actual cost of movement of their household effects, and

(c) an amount in respect of resettlement and other incidental expenses $5,000,000

35d To extend the purposes of Labour Vote 35b in Supplementary Estimates (B) 1965-66, which provided for the establishment of a Manpower mobility program, to authorize, in accordance with regulations approved by the Governor in Council, grants to or in respect of persons who are moved from one place to another place in Canada in connection with the manpower mobility program $1

2. Both Votes 35b and 35d speak of regulations "approved by the Governor in Council". They are, however, silent as to who is to make them. Many statutory instruments are made by some authority and have no effect until approved by the Governor in Council. But that is not to say that they are made by the Governor in Council. It does appear to be the usual practice in conferring regulatory power under Votes in the Appropriation Acts to stipulate that the moneys will be disbursed in accordance with regulations made by, or subject to terms and conditions prescribed by, the Governor in Council. The present provisions are odd and lead to conjecture as to the status of the Manpower Mobility Regulations which are purportedly made by a delegate not empowered so to act.

3. In the definition of both "locality" and "unemployed worker" (Section 2 of the Regulations) there appears the phrase "in the opinion of a manpower officer". In light of the Committee's previous attitude to the phrase "in the opinion of the Minister" the Committee may wish to consider whether the discretion so vested in the manpower officer is essential to the two definitions concerned, which is to ask: is a definition cast in terms of an objective test unworkable?

4. *Section 5(3) 1st paragraph*—The English reads "and ending with the earlier of . . .". The French text reads " . . . jusqu'à", with no provision made for differentiating between the two time periods next mentioned. Section 5 was revoked in toto by SOR/73-245.

5. *Section 7(2)(a)*—"*in the opinion of the Minister*"—It must be noted, however, that the enabling power in the Votes is cast in the widest possible terms. The question, therefore, is not one of vires but of propriety. (This provision was revoked by SOR/75-134, which inserted a new provision which does not depend upon the Minister forming any opinion.)

This paragraph also raises the question of whether or not grants for prior examination of a locality are authorized by the Votes. This is considered under SOR/75-134 where a new and more extensive system of Preliminary Examination Grants is provided for.

6. *Section 8(2)(a)—Section 8(2)(b)*—Different French versions are given for the same English phrase: "proper land registry or land titles office". This error was corrected by SOR/73-245.

[*Interpretation*]

(*a*) le voyage de l'employé et des personnes à charge,

(*b*) le déménagement des meubles et effets personnels, et

(*c*) un montant pour les dépenses d'installation et autres dépenses connexes $5,000,000

35dÉlargissement des buts du crédit 35b (Travail) du budget supplémentaire (B) pour 1965-1966, qui a pourvu à la mise sur pied d'un programme de déplacement de la main-d'œuvre; autorisation, conformément au règlement approuvé par le gouverneur en conseil, de verser des subventions aux personnes ou à l'égard des personnes qui se déplacent d'un endroit à l'autre au Canada, par rapport au programme du déplacement de la main-d'œuvre $1

2. Les crédits 35b et 35d parlent d'un règlement «approuvé par le gouverneur en conseil». Ils ne disent pas toutefois qui doit le faire. De nombreux textes réglementaires sont faits en vertu d'une certaine autorité et n'entrent pas en vigueur tant qu'ils ne sont pas approuvés par le gouverneur en conseil. Mais cela ne veut pas dire qu'ils sont faits par le gouverneur en conseil. Il semble être courant, lorsque l'on confère, le pouvoir réglementaire en vertu des crédits prévus dans les lois portant affectation de crédits, de stipuler que les sommes seront versées conformément au règlement fait par le gouverneur en conseil ou soumis aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil. Les dispositions actuelles sont bizarres et mènent à une conjecture quant au statut du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre qui est sciement fait par un délégué qui n'a pas le pouvoir d'agir ainsi.

3. Dans la définition de «localité» et de «travailleur en chômage» (article 2 du règlement), figure l'expression «de l'avis d'un fonctionnaire de la main-d'œuvre». Compte tenu de l'attitude passée du Comité face à l'expression «de l'avis du Ministre», le Comité peut désirer considérer si la discrétion ainsi accordée à un fonctionnaire de la main-d'œuvre est essentielle aux deux définitions en cause, ce qui revient à demander: une définition prévoit-elle un test objectif impraticable?

4. *Article 5(3), premier alinéa*—L'anglais dit «and ending with the earlier of—" On lit en français «—jusqu'à», sans qu'aucune disposition ne soit faite pour faire une différence entre les deux périodes qui sont ensuites mentionnées. L'article 5 a été révoqué en totalité par DORS/73-245.

5. *Article 7(2)(a)—«de l'avis du Ministre»*—Il faut noter, toutefois, que le pouvoir habilitant en fait de crédits est décrit dans les termes les plus larges possibles. Il ne s'agit donc pas alors de la question de pouvoirs mais de propriété. (Cette disposition a été révoquée par DORS/75/134, qui a inséré une nouvelle disposition qui ne peut plus dépendre de l'opinion du Ministre.)

Cet alinéa soulève également la question de savoir si oui ou non des subventions pour un examen préliminaire d'une localité son autorisés par les crédits. Cette question est étudiée dans DORS/75-134 où un nouveau système plus étendu de subventions d'examen préliminaire est prévu.

6. *Article 8(2)(a)—Article 8(2)(b)*—Différentes versions françaises sont données pour la même expression anglaise: «proper land registry or land titles office". Cette erreur a été corrigée par DORS/73-245.

[*Texte*]

7. Section 10 gives rise to the issue of the propriety of sub-sub-delegation. If one assumes "approved by the Governor in Council" in the Votes really means "made by the Governor in Council", the Governor in Council has in turn sub-delegated much power in these present Regulations to the Minister. Section 10 now permits a manpower officer, not by any means a functionary of the highest rank in the civil service, to exercise the powers and perform the duties of the Minister, including, of course, the power to form the opinions upon which much of the Regulations depends.

Mr. Robinson: I do not know what is really requested in note number one. I wonder if we could have some information there. Is this just sort of a piece of background information?

Miss Mayrand: It is a kind of background which will lead to number seven.

Mr. Robinson: I see. Then, on number two, I have a comment to make. Could we find out who has the authority to make the regulations that are to be approved by the governor in Council?

Miss Mayrand: I will write to the people who administer these regulations, because that is one of the mistakes of the Appropriation Act. How do we correct them after they have been passed by Parliament, even if they are made by Parliament and not supposed to be changed? There is something missing in the Act.

Mr. Robinson: The strange thing that I find is that the Governor in Council is asked to approve of regulations and the provision is made for that, but there is no provision for the making of the regulations themselves. It just seems very odd indeed to have the Governor in Council merely rubber-stamping approval on regulations when we have not the foggiest idea who has the authority to make them in the first place.

Miss Mayrand: According to the regulations as such, it seems that it is the Minister of Manpower and Immigration who did make them, and I think it makes sense, in a way. But how come it is lacking in the vote?

Mr. Baldwin: This is the problem we face. I do not suppose we have jurisdiction to deal with it here, but is is a problem you face when you have legislation by an item in the estimates with no opportunity under the standing orders to debate it or make proposals. Whether you fellows want ti or we want it, too, it is just our of the question. All you can say is either you vote for it or against it. Mr. Robinson is quite correct. It is the sort of thing that may be technical but anybody would have said, well, who is going to make those regulations? Where we are dealing with these things in Committee of the Whole, there is no opportunity for amendment at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one would have come before your committee, would it not, Mr. Leblanc?

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, it would. And since about two years, the opposition have been requesting written explanations of all the $1 items. So they get what we call the votes for Treasury Board and any member could examine the wording and the explanation given of those $1 votes and question them at length not only with Treasury Board but also when it comes up under the various departments.

[*Interprétation*]

7. L'article 10 soulève la question de l'opportunité d'une «sous-sous-délégation» de pouvoirs. Si l'on présume que «approuvé par le gouverneur en conseil» dans le crédit, veut réellement dire «fait par le gouverneur en conseil», le gouverneur en conseil a en retour sous-délégué une bonne partie des pouvoirs au ministre dans le règlement actuel. L'article 10 permet maintenant à un fonctionnaire de la main-d'œuvre, et non pas seulement à un haut fonctionnaire de la Fonction publique, d'exercer les pouvoirs et de remplir les fonctions d'un ministre, notamment, le pouvoir de concevoir les opinions dont dépend une bonne partie du règlement.

M. Robinson: Je ne comprends pas très bien la note numéro 1, sur laquelle j'aimerais recevoir quelques mots d'explication.

Mlle Mayrand: Ce sont des données générales qui doivent servir d'introduction au numéro 7.

M. Robinson: Très bien. Au sujet du numéro 2, y aurait-il moyen de savoir qui est autorisé à faire les règlements qui doivent ensuite être approuvés par le gouverneur en conseil?

Mlle Mayrand: Je vais écrire aux personnes chargées de l'application de ce règlement, car c'est justement là une des erreurs de la loi portant affectation de crédits. Comment y a-t-il moyen de rectifier ces lois lesqu'elles ont été adoptées par le Parlement et qu'elles ne sont dès lors pas censées être modifiées? Il y a quelque chose qui manque dans la loi.

M. Robinson: Ce qui est bizarre, c'est que le gouverneur général est censé approuver ces règlements alors que rien n'est prévu pour l'élaboration des règlements eux-mêmes. C'est bizarre que le gouverneur en conseil soit invité à approuver des règlements alors que nous ignorons qui est autorisé à les mettre au point.

Mlle Mayrand: D'après les règlements, c'est le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration qui est censé faire ce règlement, même si les modalités n'ont pas été prévues dans les crédits.

M. Baldwin: Ceci n'est pas de notre ressort je suppose, mais c'est une des difficultés auxquelles nous nous heurtons chaque fois que nous avons à examiner une loi sans avoir la possibilité d'en discuter ou de faire des suggestions. Tout ce que nous pouvons faire c'est de voter pour ou contre. M. Robinson a tout à fait raison. Au moment où la question sera débattue devant le comité plénier, il n'y aura aucune possibilité de faire des amendements.

Le coprésident (M. McCleave): Votre Comité aurait normalement dû être saisi de cette question, n'est-ce pas, monsieur Leblanc?

M. Leblanc (Laurier): En effet. Depuis deux ans l'opposition exige des explications écrites au sujet de tous ces postes. Ceci permettrait à tous les membres du Comité d'étudier ces explications et de poser des questions détaillées non seulement aux membres du Conseil du Trésor mais également aux représentants des ministères intéressés.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It probably is something that once pointed out would not likely happen again or would it?

• 1130

Miss Mayrand: I am not certain. I just want to add something that is in the same sense as what Mr. Baldwin said, that the Appropriation Act of both are the ones under which I found the most mistakes about the French and English. In one vote, it is a board with power to make regulations; in the French version it is the Governor General who has the power to make the same regulation. It is so vague generally.

Mr. Robinson: Could I ask one more question on that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: If, in fact, it is the Minister who has the authority to make the regulations then why do these decisions by the Minister have to be approved by the Governor in Council? Is this something new and different?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, surely that is not very uncommon, is it? The curious thing here is that nobody is actually empowered to make the regulations. It is fantastically sloppy drafting, I should say.

Miss Mayrand: On the issue there, I can say that most of the time it is the Governor in Council who has the power to make regulations but in cases where it is someone else, either a board or a minister, most of the time they have to be approved by the Governor in Council.

Mr. Robinson: But this is only if they are regulations or statutory instruments that have to be approved. If they are anything else they do not?

Mr. Baldwin: They are miraculously conceived.

Mr. Robinson: I see. What I am really alluding to is that if in some way the Minister can do what he wants to do without creating a statutory instrument or a regulation, then there does not have to be any approval by the Governor in Council at all.

Miss Mayrand: In fact I will come back to that in the last paragraph, in 7. The comment on 7 is not specified but I came to the same conclusion as what you just said, Mr. Robinson. Dealing with Section 10 of the regulation where it says "sub subdelegation", then the Minister can make directions which will not be statutory instruments and that would not have not to be approved by the Governor in Council.

Mr. Robinson: In other words, just jumping to number 7 at the moment, would i understand that you go from delegation to subdelegation to sub subdelegation; the further down you go, there is no scrutiny or consideration at all? If you can get into this subdelegation area, then we have lost all control.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Especially if we accept the interpretation of statutory instruments as formulated by the Privy Council Office.

Mr. Leblanc (Laurier): The problem is, I think, you put legislation through another item in the Estimates. That is where the problem starts all the time and all sides in Parliament have been after the Minister responsible—the Minister at that time was a different one from the present Minister—trying to avoid the usage of so many $1 votes. It has been reduced but whenever you have a $1 vote I am sure you will find errors all over the place. Furthermore, it is pretty hard for people to keep track of legislation going through the bias of an estimate.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Une fois que l'affaire sera signalée, elle ne se représentera sans doute plus.

Mlle Mayrand: Je ne suis pas si sûre. J'ajouterai que la Loi portant affectation de crédits contient le plus grand nombre d'erreurs aussi bien dans la version française qu'anglaise. Ainsi pour un crédit, il est question d'un office qui est autorisé à faire des règlements alors que dans la version française c'est le gouverneur général qui est autorisé à faire ces règlements. Tout le texte est très vague.

M. Robinson: Puis-je poser encore une question?

Le coprésident (M. McCleave): Allez-y, monsieur Robinson.

M. Robinson: S'il appartient au Ministre de faire des règlements, pourquoi ces décisions ministérielles devraient-elles être approuvées par le gouverneur en conseil?

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qui est bizarre, c'est qu'en réalité personne n'est autorisé à faire ces règlements.

Mlle Mayrand: La plupart du temps c'est le gouverneur en conseil qui est autorisé à faire des règlements; dans les cas où quelqu'un d'autre est autorisé, soit un office, soit un ministre, les règlements doivent la plupart du temps être approuvés par le gouverneur en conseil.

M. Robinson: Uniquement, je crois, lorsqu'il s'agit de règlements ou de textes réglementaires, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Il s'agit d'une conception miraculeuse.

M. Robinson: Ceci revient à dire que si un ministre peut arriver à ses fins sans faire de règlements ou de textes réglementaires, l'approbation du gouverneur en conseil n'est pas nécessaire.

Mlle Mayrand: Le dernier paragraphe, numéro 7, invoque à nouveau cette question; je suis allée à la même conclusion que vous, monsieur Robinson. En ce qui concerne l'article 10 des règlements où il est question de «sous-sous-délégation», le Ministre est autorisé à donner des directives qui ne sont pas des textes réglementaires et qui ne doivent dès lors pas être approuvées par le gouverneur en conseil.

M. Robinson: Ce qui revient en fait à passer d'une délégation de pouvoirs à une sous-délégation et à une autre sous-délégation, si bien que plus on avance dans cette voie, moins il y a de contrôle.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Surtout si nous acceptons l'interprétation des textes réglementaires avancée par le bureau du Conseil privé.

M. Leblanc (Laurier): La difficulté c'est que nous adoptons des lois par le biais d'un autre poste des prévisions budgétaires. C'est ce qui cause toutes ces difficultés, les députés de tous les partis se sont à maintes reprises attaqués au Ministre sur ce point justement pour éviter cette pléthore de crédits. Le nombre en a été réduit, ce qui n'empêche qu'avec chaque nouveau crédit il y a un tas d'erreurs qui s'introduisent. Par ailleurs il est très difficile de contrôler une loi adoptée par le biais d'un crédit budgétaire.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have repeated complaints in the Senate from our National Finance Committee on the subject of these $1 votes on rather general grounds. I think the next time the matter comes up there, I should be able to add some lurid footnotes on the subject, as a result of our experience here. I have never seen such a queer piece of drafting as this. I am not even a lawyer, let alone a parliamentary draftsman, but this appears to me to be something which even an amateur would be inclined to avoid. No powers have been conferred on anybody to make the regulations. Apparently they can be made by anybody under the blue dome of heaven, and, provided they are then approved by the Governor in Council, there you are. But they have been actually promulgated, drafted in the first place by some anomymous, nameless . . .

An hon. Member: Faceless.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . protoplasm, one might say.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any other adjectives to add to that litany? All right, then.

Mr. Béchard: May I ask how such an assistance is given to the manpower mobility program? It must be mentioned in some act of Parliament.

Miss Mayrand: This program as such, no. That is why they put it underneath . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is legislation by estimate, Mr. Béchard, in the pure sense of the term, is it not?

Mr. Béchard: I think so.

Miss Mayrand: If you look at Vote 35b, for example, in the first page of the comments, you see how vague and general it is. In fact, everything is allowed as long as it deals with the mobility of workers.

Mr. Baldwin: Just one final footnote; if one refers to the preamble to the Order in Council itself, you will find this expression:

> His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Manpower . . .

There is nothing about the recommendation anywhere appearing in the appropriations that your Committee dealt with in the past; nothing about that at all. But he has brought into it there without any legal status, any foundation: on the recommendation of the Minister of Manpower and Immigration

> . . . is pleased hereby to revoke the Manpower Mobility Regulations, made by Order in Council, as amended, and pursuant to Appropriation Act . . .

number so-and-so . . .

> . . . to make the annexed regulations.

Apparently they are making the regulations although the act says to approve those. This preamble is an attempt . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Le Comité sénatorial sur les finances nationales a également émis de nombreuses critiques à l'égard de ces crédits de $1. Lorsque cette question reviendra sur le tapis la prochaine fois, ce que j'ai appris dans l'actuel comité me permettra d'allonger sensiblement cette liste de critiques. Je n'ai jamais vu quelque chose d'aussi étrange. Je ne suis pas juriste et encore moins rédacteur parlementaire, mais il me semble que même un amateur se garderait bien de faire quelque chose de ce genre. Aucun pouvoir n'a été conféré à quiconque pour faire ces règlements. Apparemment ils peuvent être rédigés par n'importe qui et il suffit simplement qu'ils soient approuvés par le gouverneur en conseil. Mais il n'en reste pas moins qu'ils ont été promulgués, rédigés par une entité anonyme, sans nom . . .

Une voix: Sans visage.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . .on pourrait dire par un protoplasme.

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous d'autres adjectifs à ajouter à cette litanie? Très bien, donc.

M. Béchard: Puis-je demander comment une telle assistance est offerte au programme de la mobilité de la main-d'œuvre? Cela doit être mentionné dans une loi du Parlement.

Mlle Mayrand: Pas dans ce programme. C'est la raison pour laquelle ils l'ont mis . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est de la législation aux instruments, monsieur Béchard, dans le pur sens du terme, n'est-ce pas?

M. Béchard: Je le crois.

Mlle Mayrand: Prenez par exemple le crédit 35b figurant à la première page des commentaires et voyez comme les termes sont vagues. En fait, tout est permis du moment qu'il s'agit de la mobilité des travailleurs.

M. Baldwin: Une dernière remarque, si on se refère au préambule de l'ordonnance elle-même, on peut trouver l'expression suivante:

> Sur avis conforme du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil . . .

Il n'est fait nulle part mention de recommandation pour des crédits étudiés par votre Comité; il n'y a rien du tout à ce sujet. Mais il l'a introduit ici sans aucune autorité juridique, sans aucune autorité juridique, sans aucun fondement, sur avis conforme du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

> . . . il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'abroger le Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, établi par décret en conseil dans sa forme modifiée, et en vertu e la loi portant affectation de crédits . . .

numéro tant . . .

> . . . d'établir en remplacement le règlement.

Apparemment ils établissent le règlement alors que la loi ne parle que de les approuver. Ce préambule est une tentative . . .

[*Text*]

An hon. Member: Yes.

Mr. Baldwin: . . . to legalize, to rectify the obvious errors but they have nothing to found it on, because the appropriation, the vote itself, is quite silent on that. They have really no power to make the corrections which they are attemptingto do here.

Mr. Leblanc (Laurier): I suppose the legal wording is subject to being examined by the legal department to see if the wording is exactly what it should be. It may be that they just go through the Treasury Board and just draft it as fast as they can.

Mr. Baldwin: I would hate to enquire into the parentage, the genesis, of some of these Orders in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I should think the point Mr. Baldwin has made should be specifically drawn to the attention of whoever it is. I suppose in this case it is the Department of Manpower and Immigration and the Privy Council Office, and furthermore, this makes the whole thing more extraordinary still. "His Excellency is pleased to make the annexed regulation—not only is it not under the act but there is nothing about His Excellency making the regulations. He just approves them when they are made by somebody, if some . . .

Mr. Béchard: Under which act?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Under the Appropriation Act, I think.

Mr. Béchard: Yes, but the act creating the Department of Manpower and Immigration mus mention something about that. That program was put into force at that time. I do not know; I did not look into the act.

Miss Mayrand: I will look into it but I am almost certain that it does not deal with it specifically.

Mr. Béchard: No?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it could have been done under the original Manpower act, then it would have appeared in a different form in the estimates.

Mr. Leblanc (Laurier): This is rather a new program, the mobility program, and I suppose the act creating that department was before that new program and we just created it through estimates.

Miss Mayrand: Also, they do not have to keep a program like this.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes.

Miss Mayrand: They can have a program for five years.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes. If they want to drop a program, it is much easier than having it in the act.

• 1140

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather, Senator Forsey, that you were not in the Senate at the time this was passed because they have a mistake in the spelling of the word "dependants" in the English version.

[*Interpretation*]

Une voix: Oui.

M. Baldwin: . . . de légalisation, de rectification d'erreurs évidentes mais rien ne les fonde à le faire car la loi portant affectation de crédits, elle-même ne dit rien à ce sujet. Rien ne les autorise en fait à apporter ces corrections.

M. Leblanc (Laurier): Je suppose que le libellé doit être examiné par les services juridiques afin de voir s'il est véritablement conforme. Il se peut qu'il s'adresse simplement au Conseil du Trésor et le rédige aussi vite que possible.

M. Baldwin: Je n'aimerais pas avoir à me pencher de trop près sur la genèse de certains décrets en conseil.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, il faudrait communiquer cette observation de M. Baldwin à la personne concernée quelle qu'elle soit. Je suppose que dans ce cas il s'agit du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et du Bureau du Conseil privé et c'est ce qui rend la chose encore plus extraordinaire. «Il plaît à Son Excellence d'établir en remplacement le règlement»—non seulement cela ne relève pas de la loi mais il n'y a rien quant à l'établissement de règlements par Son Excellence. Il ne fait que les approuver lorsqu'ils sont établis par quelqu'un, n'importe qui . . .

M. Béchard: En vertu de quelle loi?

Le coprésident (Sénateur Forsey): En vertu de la Loi portant affectation de crédits, je suppose.

M. Béchard: Oui, mais la loi établissant le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration doit dire quelque chose à ce sujet. C'est à cette époque que ce programme est entré en vigueur. Je ne saurais dire, je n'ai pas consulté la loi.

Mlle Mayrand: Je la consulterai mais je suis pratiquement certaine qu'il n'y a rien de précis à ce sujet.

M. Béchard: Non?

Le coprésident (M. McCleave): Dans l'hypothèse que cela aurait été fait en vertu de la première loi sur la Main-d'œuvre, cela aurait paru sous une forme différente dans le budget.

M. Leblanc (Laurier): Il s'agit d'un programme assez nouveau, ce programme de mobilité, et je suppose que la loi établissant ce ministère a été adoptée avant que ce nouveau programme n'existe et que nous l'avons simplement établi par le biais du budget.

Mlle Mayrand: De plus, ils n'ont pas à conserver un tel programme.

M. Leblanc (Laurier): Oui.

Mlle Mayrand: Ils peuvent avoir un programme pour cinq années.

M. Leblanc (Laurier): Oui. S'ils veulent abandonner un programme, c'est d'autant plus facile qu'il ne figure pas dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose, sénateur Forsey, que vous n'étiez pas présent au Sénat lorsque ce règlement a été adopté car une erreur s'est glissée dand l'orthographe du mot «dependants».

[*Texte*]

All right, so this will be taken up and counsel will be taken from the Department of Manpower.

Incidentally, I should have mentioned that I have again raised with Mr. Andras the question of the operations of that department in so far as the instructions and the manuals and so on would seem to constitute or might constitute statutory instruments. I have asked him if he would have his counsel look at the matter. Miss Mayrand, when you have a spare moment this summer, if you would not mind checking with the counsel for that department, we willbe able to come to grips with the problem Mr. Brewin has raised.

Mr. Robinson: I have another couple of questions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: On paragraph 3, renumbered paragraph 3, we talk about the definition of locality and unemployed worker and this is left up to the opinion of the Manpower officer. It seems to me there was some suggestion that he should not have this authority. I am wondering, if he does not have this authority, who should have the authority or who should have the opinion in making that determination?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well the last words in the paragraph are a question. Is a definition cast in terms of an objective test unworkable? That is really the point. If it is found to be unworkable then somebody has to have the authority and the discretion. You have to decide then whose the authority is and whether the local Manpower officer is the proper person. As I understand it, the real question counsel is asking here is in this last line. Could you phrase this so that you would not have to have a discretion at all? I do not know.

Miss Mayrand: I do not know, especially about locality. If a person is not working and says so, would that not be sufficient? Why does the officer have to decide whether the person is really without employment and seeking work? I do not know if it is essential.

Mr. Robinson: I thought it was to try to differentiate between unemployed and underemployed, or something like this. I thought maybe this was the reason behind it.

Miss Mayrand: I do not think that is the reason behind it. I really do not know why they could not rely on the statement by a worker that he is unemployed and seeking work.

Mr. Robinson: Well, I was inclined to think along the same lines but he might say, "Well, I am unemployed," and the Manpower officer might say, "No, you are not". It is the Manpower officer who is going to be believed or whose word is going to be accepted.

Mr. Béchard: Does he have to be unemployed to move to another place? He may be employed in one place and not like the job, or find the job is not giving him the remuneration he wishes, but he has a job. Let us say, if he is from the Gaspé coast, and in Montreal, if that job is better than the one he has at home, he has to prove that he is unemployed to benefit from that law.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point that struck me, and this really goes back to 1971, does this program still march on?

[*Interprétation*]

Très bien, cette question sera donc étudiée et transmise au ministère de la Main-d'œuvre pour explications.

Incidemment, j'aurais dû mentionner que j'ai de nouveau demandé à M. Andras comment il se fait que dans son ministère les instructions et les manuels semblent ou peuvent avoir force de textes réglementaires. Je l'ai prié de demander à son conseiller d'étudier la question. Mademoiselle Mayrand, si vous avez du temps de libre cet été, voudriez-vous vérifier auprès du conseiller de ce ministère afin que nous puissions régler le problème évoqué par M. Brewin.

M. Robinson: J'ai encore une ou deux questions à poser.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Au paragraphe 3, au nouveau paragraphe 3, nous parlons de la définition des termes «localité» et «travailleur en chômage» et du fait que figure l'expression «de l'avis d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre». On semble suggérer qu'on ne devrait pas lui donner ce pouvoir discrétionnaire. Je me demande dans ce cas qui devrait alors avoir ce pouvoir ou à l'avis de qui il faudrait se ranger?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Les derniers mots du paragraphe sont une question. Est-ce qu'une définition comportant un test objectif serait impraticable? Voilà ce qui importe. S'il est constaté que c'est impraticable alors quelqu'un doit avoir ce pouvoir et cette latitude. Il faut alors décider à qui conférer ce pouvoir et décider si le fonctionnaire local de la main-d'œuvre est la personne appropriée. Selon mon interprétation la question de notre conseiller se trouve à la dernière ligne. Pourrait-on l'exprimer de façon à ce qu'il n'y ait pas du tout de pouvoir discrétionnaire? Je ne sais.

Mlle Mayrand: Je ne saurais dire surtout pour ce qui est de la localité. Si une personne ne travaille pas et le dit ne serait-ce pas suffisant? Pourquoi un fonctionnaire doit-il décider si la personne est véritablement au chômage et cherche du travail? Je ne sais si c'est essentiel.

M. Robinson: Je pensais que c'était pour essayer de faire la différence entre les travailleurs en chômage et les travailleurs sous-employés. C'est ce que j'ai compris.

Mlle Mayrand: Je ne pense pas que ce soit la raison. Je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas s'en tenir simplement à la déclaration du travailleur disant qu'il est au chômage et qu'il cherche du travail.

M. Robinson: C'est ce que j'ai tout d'abord pensé mais il se pourrait que ce travailleur affirme qu'il est au chômage et que le fonctionnaire de la Main-d'œuvre affirme le contraire. C'est le fonctionnaire de la Main-d'œuvre qu'on croira et c'est son jugement qui sera accepté.

M. Béchard: Doit-il être au chômage pour se rendre à un autre endroit? Il peut très bien avoir du travail à un endroit et ne pas l'aimer, ou trouver qu'il est insuffisamment rémunéré, mais il a un travail. Disons qu'il est originaire de la Gaspésie et qu'à Montréal cet emploi est plus intéressant que celui qu'il a sur place, il lui faut prouver être au chômage pour bénéficier de cette loi.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a un point qui m'a frappé et cela nous ramène en fait en 1971, est-ce que ce programme existe toujours?

[*Text*]

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is covered in the general vote of the department, so once Parliament has passed the thing as a special item in one appropriation act, it can come before Parliament in subsequent years as part of the general operations of the department.

Miss Mayrand: Usually they just put more money in the fund and extend the program without rediscussing the vote as such.

Mr. Baldwin: Put an item in the estimates.

Mr. Chairman, in this regard it is a good point because it brings up the issue we have had before. If you turn to where that issue is brought in through the regulation itself, as I construe it it comes here, in the definition clause of the actual regulation:

> "locality" means an area where, in the opinion of a manpower officer, all points are within commuting distance of the place in relation to which the term is used.

I think it would be wise and judicious and equitable draftsmanship to say:

> "Locality" means an area where all points are within the commuting distance of the place in relation to which the term is used."

• 1145

That is a question of fact, not a question of fact to which the opinion of the officer should be applied. Now, if the officer says, you are wrong, you are not within that area, that is the decision, maybe it is subject to some form of review. I do not know where you would review it, but I take this to mean that when some civil servant has said, in his opinion that this is the case, that it is finished, there is no review or appeal. The best Parliament has seen fit to give to a large number of people, very wisely, are certain rights by these grants. You are now taking away those rights and saying they all depend upon the whim of some official. Depending upon the state of his indigestion, what he has had for breakfast, and the argument he has had with his wife, he could say, I think you are completely wrong, you are not within commuting distance, or you are within commuting distance and that would be it. It is simple. This is the point that you have raised and which we have had in so many previous instances.

Miss Mayrand: I think your comments can apply to the definition of unemployed worker too.

Mr. Baldwin: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think we have given it a pretty good discussion. Perhaps it will open up channels with the Department of Manpower and they will have to recognize us as a sovereign state, as we have discovered them.

Mr. Robinson: One other point, Mr. Chairman. The renumbered five and the renumbered six were both revoked. Did this Committee have anything to do with them being revoked, or was this simply something the department carried out?

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il émarge au budget général du ministère si bien qu'une fois que la législature l'a adopté comme poste budgétaire spécial dans la loi portant affectation de crédits, les années suivantes il peut faire l'objet d'un crédit dans le cadre des opérations générales du ministère.

Mlle Mayrand: Généralement ils ne font qu'augmenter le montant de la caisse et proroger le programme sans rediscuter le crédit en tant que tel.

M. Baldwin: L'inscrire comme un poste dans le budget.

Monsieur le président, dans ce sens, c'est une question intéressante car elle nous ramène à celle dont nous avons déjà discuté auparavant. Si vous recherchez l'origine de ce problème dans le règlement lui-même, selon mon interprétation cela découle de la clause de définition du règlement lui-même:

> «localité» désigne la région en tout point de laquelle le travailleur peut, de l'avis d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre, se rendre chaque jour pour travailler et rentrer chez lui le soir, en partant de son lieu de résidence.

A mon avis il serait plus sage et judicieux, tout en étant juste, de dire:

> «localité» désigne la région en tout point de laquelle le travailleur peut se rendre chaque jour pour travailler et rentrer chez lui le soir en partant de son lieu de résidence.»

C'est un fait et l'opinion de l'agent ne doit pas intervenir. Mais si le fonctionnaire dit que vous avez tort, c'est une décision sur laquelle on peut peut-être revenir. Je ne sais pas comment on le pourrait car, à mon avis, lorsqu'un fonctionnaire déclare qu'à son avis une chose est telle, c'est terminé et il n'y a pas moyen de revenir sur sa décision ou d'en appeler. Le Parlement, dans sa sagesse, a jugé bon, par ces subsides, de donner certains droits à un très grand nombre de personnes. Vous parlez maintenant de leur retirer ces droits à cause du caprice d'un fonctionnaire. Son état de santé, ce qu'il a mangé le matin, ce qu'il a dit à sa femme, influenceraient son choix et il pourrait dire que vous avez totalement tort. Vous habitez ou vous n'habitez pas à une distance raisonnable et cela s'arrêterait là. C'est simple. Vous avez soulevé cette question et nous en avons parlé à plusieurs reprises.

Mlle Mayrand: Je crois que vos observations valent également dans le cas de la définition d'un travailleur en chômage.

M. Baldwin: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je crois que nous en avons parlé suffisamment. Cela permettra d'engager la discussion avec le ministère de la Main-d'œuvre qui devra reconnaître que nous constituons un état souverain, comme nous l'avons fait dans son cas.

M. Robinson: Monsieur le président, une autre question. Les nouveaux numéros 5 et 6 sont supprimés. Les membres du Comité ont-ils eu quelque chose à voir avec cela ou est-ce simplement une décision du ministère?

[*Texte*]

Miss Mayrand: No, they did so, in the course of modifying the . . .

Mr. Robinson: Good housekeeping.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Why then, would we refer to them at all? Is there some explanation of a problem here, which we should have?

Miss Mayrand: No. When we studied them, we studied them almost chronologically, so we had comments. When it has been revoked, we will not write to them complaining about what was there before. On the other hand, I think the views of the Committee can become clearer by using these examples.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right, I think this is the important part. By our examination of these, and our comments on practice, at least we will give the government drafting officers an over-all view of what we think is the better practice. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I have been going over these recommendations and suggestions by counsel but I have not heard lately what our box score is concerning responses. Would it be possible, at some point in time, to bring us up to date on the over-all picture? So many suggestions have been made and when carrying on with different regulations, ultimately we develop a backlog. I am interested in our performance and the percentage of response we get on our various suggestions. It may be that the Joint Chairmen will have to take this matter under advisement and try to write appropriate letters of demand, as you say, asking for action. I do not know whether counsel is in a position to comment on this.

Miss Mayrand: We are now establishing a filing system that will make a tape of some letters, say, after six months when they have told us they will eventually change or amend according to the views of the Committee. We are establishing this kind of filing system. We also give them about two or three months, after we write to them the first time. We have this other way of checking if they have not answered us. Sometimes it gets very confusing. We send letters to some departments, like Transport, almost every meeting. Sometimes they read the comments in the proceedings and before we write, they write to explain such and such a thing. So sometimes to know what happened to ones letters is difficult but interesting and we de have to keep track of everything. I guess, by the fall that the system will be established and we will be able to give you results.

Mr. Balfour: Some departments are anticipating, in effect, your . . .

• 1150

Miss Mayrand: Yes, Mr. Roger from Agriculture has been doing it for a long time which makes it very easy for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps, Mr. Hnatyshyn, I could make the point that Mr. Mackenzie as we go along has been making a summary of the questions and issues that are being raised and, what I will do, I will ask him if he would see that each member of the Committee has that information. I think this is probably the quickest way of checking on the things that bothered the members and then we can look at them and decide whether

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Ils l'ont fait en même temps qu'ils ont modifié le . . .

M. Robinson: C'est de bonne guerre.

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Pourquoi alors nous en référer à eux? Devrait-on nous fournir une explication au problème?

Mlle Mayrand: Non. Lors de notre étude, nous avons procédé chronologiquement et nous avons reçu des observations. Lorsque quelque chose est supprimé, nous ne leur écrivons pas pour parler de ce qui existait auparavant. Par ailleurs, je crois que les membres du Comité y gagneraient en clarté s'ils avaient recours à ces exemples.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. J'estime que c'est là une partie importante. Par notre examen et nos observations, au moins nous pourrons fournir aux fonctionnaires du gouvernement une vue d'ensemble de ce que nous estimons être une meilleure façon de procéder. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, nous avons revu ces recommandations et ces propositions avec nos conseillers mais nous n'avons pas fait le point pour ce qui est des suites qu'on y donne. Serait-il possible, de brosser un tableau d'ensemble de la situation? On a fait beaucoup de propositions et dans le cas de certains règlements, nous avons pris du retard récemment. J'aimerais savoir où nous en sommes et quelle suite on donne à nos diverses propositions. Les coprésidents voudront peut-être y réfléchir et envoyer des lettres au besoin pour qu'on y donne suite. Je ne sais pas si nos conseillers ont des observations à faire à ce sujet.

Mlle Mayrand: Nous sommes en train de mettre sur pied un système de classement qui permettra de suivre certaines lettres; lorsqu'on nous aura dit qu'on effectuera un changement à la lumière des opinions des membres du Comité, on pourra vérifier six mois après. Du reste, nous accordons un délai de deux à trois mois après leur avoir écrit pour la première fois. Ce système constitue donc une façon de vérifier au cas où on ne nous répond pas. Parfois la situation s'embrouille. Nous envoyons des lettres à certains ministères comme au ministère des Transports après chaque réunion, presque. Parfois ils lisent les commentaires dans le compte rendu et avant que nous leur fassions signe, ils nous écrivent pour expliquer telle ou telle chose, ce qui rend parfois difficile de trouver ce qu'il est advenu de nos lettres mais c'est tout de même intéressant. Nous devons garder un dossier sur tout. D'ici l'automne, le système sera sur pied et nous pourrons vous donner des résultats.

M. Balfour: Certains ministères anticipent, en fait, vos . . .

Mlle Mayrand: Oui, M. Roger du ministère de l'Agriculture le fait depuis déjà longtemps, ce qui nous rend la tâche très facile.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être, monsieur Hnatyshyn, serait-il bon de vous dire que M. McKenzie a fait au fur et à mesure un résumé des questions et des problèmes soulevés et je lui demanderai de faire en sorte que chaque membre du Comité reçoive ces renseignements. C'est probablement la meilleure façon de savoir quelles sont les questions qui inquiètent les membres et nous pouvons y réfléchir et décider si nous avons reçu une

[*Text*]

we have a satisfactory answer for th departments or not. Is this all right?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, thank you. Now we turn to SOR/73-245, the Manpower Mobility Regulations amendment under the DREE appropriation, and the commentary by counsel is printed herewith.

SOR/73-245

MANPOWER MOBILITY REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 2, 1966
Appropriation Act No. 2, 1973
P.C. 1973-1070

June 12, 1975

1. The authority now relied upon is wider, being not only Votes 35b and 35d of Appropriation Act No. 2, 1966 but also Vote 10b of Appropriation Act No. 2, 1973. Vote 10b of the Act is as follows:

"Development and Utilization of Manpower—Contributions—To extend the purposes of Manpower and Immigration Vote 10, Appropriation Act No. 3, 1972, to authorize special travel payments to or in respect of persons in accordance with regulations made by the Governor in Council, to enable such persons to avail themselves of the services provided by the Department of Manpower and Immigration .....$1"

Vote 10 of Appropriation Act No. 2, 1973 provided $225,323,000. for a host of programmes of the Department of Manpower and Immigration, but not including Manpower Mobility.

2. The new section 3(3)(c) maintains the discretionary power of the manpower officer. Of course, *some one* must make a determination of whether or not the tests for allowances have been met. Yet the use of the words "to the satisfaction of a manpower officer" might be construed as making the test subjective and unreviewable.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in comment number one in the last paragraph it says that Vote 10 of Appropriation No. 2 in 1973 provided $225,323,000 for a host of programs of the Department of Manpower and Immigration but not including Manpower Mobility. If this is so, where is the precise authority found for this Manpower Mobility Program?

Mr. Baldwin: That is one of the earlier $1 votes.

Mr. Robinson: Yes, a previous vote.

Mr. Leblanc (Laurier): A different printing.

[*Interpretation*]

réponse satisfaisante de la part des ministères. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien alors, merci. Nous passons maintenant au DORS/73-245, la mobilité de la main-d'œuvre en vertu du crédit du ministère de l'Expansion économique régionale, et il s'agit d'un amendement aux règlements pour lequel vous trouverez les observations de nos conseillers ici.

DORS/73-245

RÈGLEMENT SUR LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE—MODIFICATION

Loi des subsides nº 2 de 1966
Loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits
C.P. 1973-1070

Le 12 juin 1975

1. Le pouvoir sur lequel on se fonde maintenant est beaucoup plus vaste, car il ne s'agit pas seulement des crédits 35b et 35d de la Loi des subsides nº 2 de 1966 mais aussi du crédit 10b de la Loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits. Le crédit 10b de la Loi se lit comme suit:

«Perfectionnement et utilisation de la main-d'œuvre—Contributions—Pour étendre la portée du crédit 10 (Main-œuvre et Immigration) de la Loi nº 3 de 1972 portant affectation de crédits afin d'autoriser le paiement de certains frais de déplacement à certaines personnes ou à l'égard de certaines personnes, conformément au règlement édicté par le gouverneur en conseil, pour leur permettre de se prévaloir des services fournis par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration .....$1»

Le crédit 10 de la Loi de 1973 portant affectation de crédits accordait $225,323,000 pour un bon nombre de programmes du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, à l'exception du Programme de la mobilité de la main-d'œuvre.

2. Le nouvel article 3(3)(c) conserve le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire de la Main-d'œuvre. Bien sûr, *quelqu'un* doit décider si les tests pour les allocations ont été satisfaits. Pourtant, l'utilisation des termes «à la satisfaction d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre» pourrait être interprétée de façon à rendre le test subjectif et sans appel.

M. Robinson: Monsieur le président, au dernier paragraphe de la dernière partie du commentaire, on dit que le crédit 10 de la loi de 1973 portant affectation de crédits accordait $225,323,000 pour un bon nombre de programmes du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration à l'exception du programme de la mobilité de la main-d'œuvre. Si c'est le cas, où se trouve l'autorisation spécifique de ce programme de la mobilité de la main-d'œuvre?

M. Baldwin: Il s'agit-là d'un des précédents crédits de $1.

M. Robinson: Oui.

M. Leblanc (Laurier): Une version différente.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: I am beginning to hear something familiar.

Mr. Leblanc (Laurier): That is why we are mentioning that those $1 votes are really handy for everyone; for the Ministers themselves, I am sure of that too.

Mr. Baldwin: Do not worry about it. We did it too. It has been happening everywhere. It has been happening for years and years and years.

Mr. Robinson: Well, let me clarify this. Do I understand that a $1 vote does not have attached to it any other figure? When it turns out to be maybe $100,000 or $100 million you would have no way of knowing.

Mr. Baldwin: Except when you get into Public Accounts maybe a year and a half later then you would know according to the certificate of the Auditor General why it has been spent and this is the first time that you know.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes.

Mr. Robinson: So it is really a blank cheque.

Mr. Leblanc (Laurier): There could be another instance too of $1 votes. When you make a transfer from one credit within a department to another program because you are cancelling or you do not need that much money in that particular program, suppose it is $300,000, you transfer $299,999 which leaves a $1 vote. It is a transfer between two credits within the same department. That happens too for $1 votes. Not all of them are legislative items; some are definitely estimates but that is the way it is presented right now. We have been complaining on all sides of the House and I understand the Senate has also been complaining especially the Committee on Finance so maybe at some time we will get some action regarding those problems.

Mr. Robinson: Can I assume, Mr. Chairman, having asked this question as to where the precise authority is found, that we are going to get an answer back and take a look at a $1 vote in a certain budgetary account?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is quite possible if that is what is in an Appropriation Act. I think that would be the answer that they would give us. I am sure it will be the answer that they will give us.

Mr. Robinson: But that is ridiculous really.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this will form an interesting paragraph when we put together our report to the Houses in the fall.

Mr. Baldwin: Could I just refer Mr. Robinson to the statement by Counsel. When you look on the first page at 35b and 35d, 35d says:

> To extend the purposes of Labour Vote 35b in Supplementary Estimates (B) 1965-66 . . .

which is going back five years

> . . . which provided for the establishment of a Manpower mobility program, to authorize, in accordance with regulations approved by the Governor in Council, grants to or in respect of persons who are moved from one place to another place in Canada in connection with the manpower mobility program . . .

[*Interprétation*]

M. Baldwin: J'entends quelque chose de très connu.

M. Leblanc (Laurier): Voilà pourquoi nous disons que ces crédits de $1 sont très pratiques pour tous. Même les ministres y trouvent leur compte, j'en suis sûr.

M. Baldwin: Ne vous en faites pas. Nous l'avons fait également. C'est arrivé partout. Cela remonte à plusieurs années.

M. Robinson: Eh bien, j'aimerais donner ici quelques précisions. Le crédit de $1 ne représente aucun autre montant? On ne peut savoir s'il s'agit de $100,000 ou 100 millions de dollars.

M. Baldwin: Peut-être en consultant les comptes publics un an et demi plus tard, alors qu'on peut savoir selon un certificat de l'auditeur général à quoi l'argent a été dépensé, c'est le mieux qu'on puisse faire.

M. Leblanc (Laurier): Oui.

M. Robinson: On accorde en fait carte blanche.

M. Leblanc (Laurier): Il y a d'autres cas où les crédits de $1 existent. Lorsqu'on effectue un transfert à l'intérieur d'un ministère d'un programme à l'autre car on annule ou on n'a pas besoin de tant d'argent dans un programme précis; disons que le montant est de $300,000, on transfère $299,999, ce qui laisse un crédit à $1. Il s'agit d'un transfert entre deux crédits d'un même ministère. Dans le cas des crédits de $1, cela se produit également car tous ne sont pas votés et certains sont de véritables prévisions qui se présentent sous cette forme-là. Tous les partis à la Chambre se sont plaints, le Sénat également, mais c'est surtout le comité des finances qui se plaint, ce qui donnera probablement des résultats un jour ou l'autre.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai demandé qui accordait l'autorisation spécifique et dois-je supposer que je recevrai une réponse et qu'on me donnera comme réponse un crédit de $1 dans un certain compte budgétaire?

Le coprésident (M. McCleave): C'est très possible si cela est contenu dans une loi portant affectation de crédits. Je crois que c'est le genre de réponse qu'on vous donnerait. J'en suis sûr.

M. Robinson: C'est ridicule.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, cela constituera un paragraphe intéressant qui figurera dans notre rapport aux Chambres à l'automne.

M. Baldwin: Pourrais-je demander à M. Robinson de consulter la déclaration de nos conseillers. A la première page on peut lire au crédit 35b et 35d; voici ce que dit 35d:

> Pour étendre la portée du crédit 35b du travail dont le budget supplémentaire (B) 1965-1966 . . .

cinq années auparavant.

> . . .qui prévoyait la mise sur pied d'un programme de mobilité de la main-d'œuvre, pour autoriser, conformément aux règlements indiqués par le gouverneur en conseil, le paiement de subsides à des personnes qui se déplacent d'un endroit à l'autre au Canada dans le cadre du programme de la mobilité de la main-d'œuvre . . .

[*Text*]

So they go back to 1965 and 1966 and, under the heading of a $1 vote dollar item, say, "to authorize grants for" certain purposes. I think that is a fairly apt illustration of the point you make.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/74-218, Manpower Mobility Regulations amendment: again two brief comments by Counsel which are printed herewith.

SOR/74-218

MANPOWER MOBILITY REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 2, 1966
Appropriation Act No. 2, 1973
P.C. 1974-768

June 12, 1975

1. A new section 5 is added, in the gap left by the revocation of the old section 5 by SOR/73-245, covering Travel Grants for Temporary Employment. This section appears to be referable to Vote 35b of Appropriation Act No. 2, 1966.

2. Section 5(2)(c) gives a manpower officer a discretion to grant or to withhold a living allowance for a three day period. Refusal to grant the allowance could, conceivably, cause great hardship in some cases.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just before we get on to that, in comment number 2 of the previous one, SOR/73-245, I was wondering if we could have a further explanation of item number 2.

Miss Mayrand: The facts are what we are saying there is exactly what Mr. Baldwin was saying before . . .

Mr. Robinson: I see. I see.

Miss Mayrand: . . . why not make it objective? Why make it subjective, up to the Manpower officer? In fact, it is unreviewable if it is subject to the Manpower officer.

Mr. Robinson: So the point that is being made again is that it is a subjective approach or a test that is taken and it is unreviewable, and if it were objective then it would be reviewable. And so that is our recommendation then.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is there anything arising out of SOR/74-218 and the commentary printed a few words back?

Mr. Robinson: Maybe we could have the first note explained a bit. It says:

> This section appears to be referable to Vote 35b.

If that can be explained, it . . .

Miss Mayrand: You have to stretch the words because it is not specified that grants would be authorized in order to travel and go to see the place or the locality when you could eventually . . .

[*Interpretation*]

Afin d'octroyer des subventions pour certains buts, sous la rubrique d'un crédit de $1, ils se reportent à 1965 et 1966. Je pense que ça illustre assez bien votre argument.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/74-218, règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, modification; encore deux courts commentaires par le conseiller parlementaire, commentaires dont vous avez une copie.

DORS/74-218

RÈGLEMENTS SUR LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE, MODIFICATION

Loi nº 2 de 1966 portant affectation de crédits.
Loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits.
C.P. 1974-768

Le 12 juin 1975

1. Un nouvel article 5 remplace l'ancien article 5 portant sur les subventions de voyage en vue d'un emploi temporaire, annulé par le DORS/73-245. Cet article semble se rapporter au crédit 35b de la Loi des subsides nº 2 de 1966.

L'article 5(3)(c) investit un fonctionnaire de la Main-d'œuvre d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'accorder ou de refuser une allocation pendant une période de trois jours. Le refus d'accorder une telle allocation pourrait dans certains cas, entraîner de graves difficultés pour les requérants.

M. Robinson: Monsieur le président, avant d'étudier cela, est-ce qu'on peut avoir plus d'explication concernant le paragraphe 2 du DORS/73-245?

Mlle Mayrand: En fait, nous répétons exactement la même chose que M. Baldwin . . .

M. Robinson: Je vois. Je vois.

Mlle Mayrand: . . . pourquoi ne serait-ce pas objectif? Pourquoi laisser cela à la discrétion d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre? En fait, ça ne peut pas être réétudié si c'est à la discrétion d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre.

M. Robinson: L'objection c'est qu'il s'agit d'une approche subjective ou d'un test qui est fait et ne peut être contesté, s'il était objectif, il pourrait être revu. Voilà notre recommandation.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Y a-t-il d'autres questions concernant le DORS/74-218 et le commentaire s'y rapportant?

M. Robinson: On pourrait peut-être nous expliquer la première observation. Voici:

> Cet article semble se rapporter au crédit 35b.

Si on pouvait nous expliquer cela . . .

Mlle Mayrand: Vous devez aller au-delà des mots parce qu'il n'est pas précisé que les subventions de voyage peuvent servir à se rendre à un endroit ou une localité où on pourra . . .

[*Texte*]

Mr. Robinson: Maybe we could ask for a further explanation from the Department.

Miss Mayrand: For the authorization. Yes, where they find the power or the authorization to make such a . . .

Mr. Robinson: Exactly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Certainly, they seem to have wrung about all that could be wrung out of the Appropriation Act, No. 2, 1966.

Mr. Robinson: On your note number 2, could you give us an illustration of what you mean that there would be an undue or great hardship caused? Could this be explained further? Do you have an illustration? I would assume that if the person . . .

Miss Mayrand: We do not have any illustration.

Mr. Robinson: . . . were in dire straits he would probably go on welfare or something while waiting for a decision to be made by the Manpower officer. Is this what you are referring to?

Miss Mayrand: What I am referring to, sir, again, is that it has to satisfy the Immigration officer, which is subjective again. The second point is, what is the welfare of the worker? Not only does he have to be satisfied, he has to determine himself what is the welfare of the worker. So why not decide that whenever they go somewhere, they have three days or they have two days? Why is it left to the Manpower officer to decide that it could go up to three days? On what does he base his satisfaction, which is the welfare?

Mr. Robinson: This is the question that we want to ask. Maybe they can give us a reply.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will raise a question here about a possible misprint. It appears to me that it should refer to 5(3)(c), should it not? There is not a 5(2)(c)?

Miss Mayrand: You are right. It should be 5(3)(c).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. SOR/75-134, the Manpower Mobility Regulations again, under the Appropriation Act, No. 2, of 1966, and the Appropreation Act, No. 2, of 1973. Commentary by Counsel, four parts, printed herewith.

SOR/75-134

MANPOWER MOBILITY REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 2, 1966
Appropriation Act No. 2, 1973
P.C. 1975-501

June 12, 1975

1. The new section 3(3)(c) continues the test of the satisfaction of a manpower officer.

2. It is not readily apparent that the "Preliminary Examination Grants" provided for in the new section 3.1 are referable to any of the heads specified in Vote 35b of Appropriation Act No. 2 of 1966 and Vote 10b of Appropriation Act No. 2 of 1973, namely,

[*Interprétation*]

M. Robinson: On pourrait demander au Ministère qu'il vous donne davantage d'explications.

Mlle Mayrand: Concernant l'autorisation. Oui, qui leur donne le pouvoir ou l'autorisation de faire un tel . . .

M. Robinson: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Certainement, il semble avoir extirpé jusqu'à la dernière goutte tout ce qu'il y avait dans la loi nº 2 de 1966 portant affectation de crédits.

M. Robinson: Concenant votre commentaire nº 2, qu'entendez-vous lorsque vous dites qu'il pourrait entraîner de graves difficultés? Pouvez-vous expliquer cela? Avez-vous un exemple? Je présume que si une personne . . .

Mlle Mayrand: Nous n'avons pas d'exemple.

M. Robinson: Dans une situation critique, elle irait probablement au Bien-être ou ailleurs en attendant qu'une décision soit prise par un fonctionnaire de la Main-d'œuvre. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

Mlle Mayrand: Encore une fois monsieur, le fonctionnaire de l'Immigration doit être satisfait, ce qui est subjectif. En deuxième lieu, est-ce dans l'intérêt du travailleur? Non seulement il doit être convaincu, mais il doit déterminer quel est l'intérêt du travailleur. Alors pourquoi ne pas décider que chaque fois qu'ils ont à voyager, ils ont trois jours ou deux jours? Pourquoi est-ce au fonctionnaire de la Main-d'œuvre de décider d'accorder jusqu'à trois jours? Sur quel critère décide-t-il ce qui est pour le mieux?

M. Robinson: C'est la question que nous voulons poser. Peut-être qu'on peut nous répondre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je veux porter à votre attention une grave erreur d'impression. On doit se référer à 5(3)(c), n'est-ce pas? Il n'y a pas de 5(2)(c)?

Mlle Mayrand: Vous avez raison. Ce devrait être 5(3)(c).

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, faites les corrections au crayon. DORS/75-134, règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, encore une fois, relevant de la loi nº 2 de 1966 portant affectation de crédits et de la loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits. Avec les commentaires des conseillers parlementaires en quatre parties.

DORS/75-134

RÈGLEMENT SUR LA MOBILITÉ DANS LA MAIN-D'ŒUVRE, modification

Loi des subsides nº 2 de 1966
Loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits
C.P. 1975-501

Le 12 juin 1975

1. Le nouvel article 3(3)(c) continue de tenir compte de l'avis d'un fonctionnaire de la main-d'œuvre.

2. De prime abord, il ne semble pas que les «subventions en vue d'une visite préliminaire» prévues dans le nouvel article 3.1 se rapportant aux rubriques exposées au crédit 35b de la Loi des subsides nº 2 de 1966 et au crédit 10b de la loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits, notamment,

[*Text*]

1. Actual cost of transportation of the worker who does move and of his dependants;

2. actual cost of movement of their household effects;

3. resettlement and other incidental expenses;

4. special travel payments to enable folk to avail themselves of services provided by the Department of Manpower and Immigration.

The new section 3.1 Grants seem to relate to an altogether new class of grant not envisaged in the existing appropriations.

3. The new section 4(1) makes the award of the special travel grants under Vote 10b of Appropriation Act No. 2, 1973 dependent upon the opinion of a manpwer officer as to the availability of existing services in the area in which an applicant lives.

4. The new section 7(5). The Minister's satisfaction in the instance must, of necessity, be a very subjective matter and it is to be remembered that pursuant to section 10 of these Regulations the manpower officer may be the one who has to be satisfied.

Again, it is far from obvious that repatriation allowances are included within the terms of the several Votes relied upon as the enabling powers.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joint Chairman, in the documents which I have, I do not appear to have any Section 7(5) at all. My attachment ends with Section 6, or have I missed something? It appears to me that the last thing I have here is Home Purchase Grants: 6.

Mr. Robinson: Mine is the same.

Miss Mayrand: What we mean I think is, in fact, 5(3) modifies 7(5); it is of the regulations.

• 1200

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of the earlier—oh, I see, but it says the new Section 7(5).

Miss Mayrand: It should say the new or the amended Section 7(5) of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which is amended by what?

Miss Mayrand: By Section 5(3) of the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I see now. It really should say the . . .

Miss Mayrand: The amended . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . under the new Section 7(5) under Section 5(3) of these regulations. I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Finally, if there is no further commentary on this . . .

Mr. Robinson: There is one thing, Mr. Chairman. There is a note, under the counsel's note number 2, which says:

> The new section 3.1 Grants seem to relate to an altogether new class of grant not envisaged in the existing appropriations.

[*Interpretation*]

1. les frais réels de transport du travailleur qui déménage et de ses dépendants;

2. les frais réels de déménagement de ses meubles et de ses effets;

3. la réinstallation et les autres dépenses connexes;

4. des paiements spéciaux de voyage afin de permettre aux personnes d'avoir accès aux services fournis par la ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Les subventions prévues au nouvel article 3.1 semblent appartenir à une nouvelle catégorie de subvention qui n'est pas contenue dans les affectations actuelles.

3. En vertu du nouvel article 4(1) le fonctionnaire de la main-d'œuvre accorde des subventions spéciales de voyage aux termes du crédit 10b de la loi nº 2 de 1973 portant affectation de crédits, s'il est d'avis qu'une personne ne peut obtenir de services spéciaux de la main-d'œuvre dans la région où elle réside.

4. Le nouvel article 7(5). L'avis du ministre, dans ce cas, doit nécessairement être très subjectif, et il faut se rappeler que conformément à l'article 10 de ces règlements, le fonctionnaire de la main-d'œuvre peut être celui dont l'avis importe.

Encore une fois, il est loin d'être clair que des allocations de rapatriement sont prévues aux termes du grand nombre de crédits sur lesquels se fonde l'autorisation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, dans les textes que j'ai, je ne vois pas l'article 7(5). Le tout s'arrête à l'article 6, ou j'ai peut-être manqué quelque chose? Il me semble que le dernier texte que j'ai concerne les subventions aux achats de maisons: 6.

M. Robinson: Le mien est pareil.

Mlle Mayrand: En fait, ce que nous voulons dire, c'est que 5(3) modifie 7(5). Ça fait partie des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Délai préalable . . ., ah je comprends, mais on parle ici du nouvel article 7(5).

Mlle Mayrand: On devrait parler ici du nouvel article 7(5) ou de l'article modifié.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comment l'a-t-on modifié?

Mlle Mayrand: Par l'article 5(3) . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord, je comprends. En effet, on devrait dire . . .

Mlle Mayrand: L'article modifié . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . aux termes du nouvel article 7(5) qui relève de l'article 5(3) de ce règlement. D'accord?

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Enfin s'il n'y a plus de remarques sur cet . . .

M. Robinson: Autre chose, monsieur le président. Il y a une remarque au numéro 2 des commentaires de notre conseiller, qui dit:

> Les subventions prévues au nouvel article 3(1) semblent appartenir à une nouvelle catégorie de subventions qui n'est pas contenue dans les affectations actuelles.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: Maybe we should get an explanation of this from the Department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems to me they are just carrying on a noble practice. They have taken the writs and the right of the past in an old appropriation act and they are doing almost anything under the sun with them. However, I am sure that when they read of our overpowering interest and after Miss Mayrand has had a chance to talk to counsel perhaps we could get some changes in their practices.

Miss Mayrand: I think I will just send a copy of today's /Minutes of Proceedings and Evidence/.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. I think they have to qualify as the heavies in this drama that is unfolding here this morning.

Mr. Robinson: When you take a look at the act, Section 3.1 under the heading Preliminary Examination Grants, says:

> Where in the opinion of a manpower officer, a prelimary examination of the locality where a worker is seeking suitable employment should be made by the spouse or other dependant of the worker before a relocation grant is authorized under Section 7, the Minister may authorize a grant . . .

and so on.

Why would a spouse or somebody else in the family be required to go out and conduct a premilinary examination of the locality?

Miss Mayrant: Miss Mayrand: I do not think they have to.

Mr. Robinson: That is not really a prerequisite, surely.

Miss Mayrand: No, no, it is not a prerequisite. I think it is just a matter of their finding out if they want to. It is not necessary, but they provide for the possibility.

Mr. Robinson: Suppose the spouse does not want to go?

Miss Mayrand: She would not have to go under the wording.

Mr. Robinson: The original worker does not have to go either.

Mr. Leblanc (Laurier): Unless he gets a divorce.

Miss Mayrand: I guess not. I can inquire but I . . .

Mr. Robinson: Ithink we should get some clarification on this.

Miss Mayrand: . . .presume that he would not have to go.

Mr. Robinson: This could have far-reaching effects. You may find that although we have a lot of unemployment, there are jobs available in some places and if we try to get the workers to go where the jobs are their spouses could just arbitrarily say that they are not going. Does this mean they could just carry on and collect unemployment insurance benefits instead of taking jobs?

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

M. Robinson: Peut-être devrait-on demander des explications au Ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble qu'on poursuive ici une bien noble pratique. Ils partent des brefs et droits d'une ancienne loi portant affectation de crédits pour faire tout ce qu'ils veulent ou presque. Néanmoins, je suis sûr qu'une fois qu'ils se rendent compte de notre intérêt soutenu pour cette question et après discussion entre M^lle^ Mayrand et leur avocat, on peut s'attendre à ce qu'ils modifient leurs façons de faire.

Mlle Mayrand: Je crois qu'après avoir lu un exemplaire du procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui, ils auront pleins pouvoirs.

Le coprésident (M. McCleave): C'est tout à fait vrai. Je crois que ce sont eux les vilains dans le drame de ce matin.

M. Robinson: La loi actuelle dit, à l'article 3.1(1) sous la rubrique des Subventions:

> Lorsque, de l'avis d'un fonctionnaire de la Main-d'œuvre, le conjoint ou tout autre personne à charge du travailleur aurait à effectuer une visite préliminaire de la localité dans laquelle le travailleur cherche un emploi approprié, avant d'accorder une subvention de déplacement en vertu de l'article 7, le Ministre peut autoriser le versement d'une subvention . . .

et ainsi de suite.

Je me demande pourquoi le conjoint ou tout autre parent devrait être tenu d'effectuer une visite préliminaire de la localité?

Mlle Mayrand: Ils ne sont pas obligés de le faire.

M. Robinson: Ce n'est sûrement pas obligatoire.

Mlle Mayrand: En effet. Cette disposition leur permet simplement de le faire s'ils le veulent. Ce n'est pas nécessaire, mais c'est possible.

M. Robinson: Et si le conjoint ne veut pas y aller?

Mlle Mayrand: Selon le libellé, il n'y serait pas obligé.

M. Robinson: Le travailleur lui-même n'est pas obligé d'y aller.

M. Leblanc (Laurier): Sauf s'il obtient le divorce.

Mlle Mayrand: Je suppose que non. Je pourrais m'informer mais je . . .

M. Robinson: Je crois que nous devrions demander des détails sur cette question.

Mlle Mayrand: . . . suppose qu'il ne serait pas obligé d'y aller.

M. Robinson: Ceci pourrait avoir des conséquences énormes. Il se peut que, malgré le fait que le chômage soit élevé, des emplois existent dans certains endroits et que, si on croyait d'y faire aller les travailleurs, leurs conjoints pourraient arbitrairement nous dire non. Ceci leur permettrait-il de continuer à percevoir des prestations d'assurance-chômage plutôt que de travailler?

[*Text*]

Miss Mayrand: I can check, but what is here is a grant for possible examination.

Mr. Robinson: I know, but the fact that the grant is there for the spouse to go and take a look at the locality would indicate some far-reaching effect. If the spouse goes out and takes a look and says that she does not like what she sees, she will not go, is that any reason for the individual not to take the job opportunity?

Miss Mayrand: I guess it is, in a way, up to him.

The Joint Chairman (Senator Forsey): International Women's Year.

Mr. Leblanc (Laurier): You are wondering whether she has a veto.

Mr. Robinson: It could be a male spouse as well as a female spouse. I would like to have that section further explained.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would think there may be some reason for it, because the locality might be one which would appear to be all right to the man—I suppose it might be the wife who is the worker, not the husband—but anyway, let us suppose it is the wife who is allowed to go out, it is desirable to have her go and take a look at it, she may have perfectly good reasons for saying it might be all right for him, but it would be perfectly impossible for the family. It is like the kind of thing you get with housing sometimes. An architect, male, dreams up a scheme for a house. A man goes there and says it looks all right to him and a woman goes there and says the whole business of the kitchen is perfectly cracked. I will give you a specific example; Madam Robichaud, the wife of the Lieutenant-Governor of New Brunswick told us that when they designed the new Government House—they did not have a Government House in New Brunswick but they do have it now—the architect, dear souls, had no idea, at all, of what was practical for a kitchen and were putting in for a new Government House an electric stove with four rings. When Madam Robichaud went and looked at this thing, she said, "This is completely impossible. We may have dear knows how many guests, aad we simply cannot do the things we have to do on a four-ring stove." So they changed it. However, it probably did not mean a thing to Mr. Robichaud or would not to any man unless he was a Cordon Bleu chef. It was only when the wife looked at the thing that she saw how completely impractical it was.

Conceivably, you might get the same thing here. There is a discretion, it is not compulsory here, the wife cannot claim it as a right, but if there is a prima facie case made out for the wife to go and look at this locality, then there is a grant for it. I raise this as a possibility, that in the minds of the draftsman . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A very obvious example is hay fever. For instance, a person with an allergy might wish to go somewhere to find out whether the conditions are suitable.

Mr. Robinson: Well, I would like to have the section checked out. It seems to me, there is a more far-reaching connotation and I really do not know what it is. Can we have some explanation?

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Je pourrais vérifier la question, mais on indique ici qu'une subvention peut être accordée pour une visite préliminaire.

M. Robinson: Je le sais, mais le fait que cette subvention existe et qu'elle permette au conjoint de visiter la localité entraîne des effets très importants. Si l'épouse visite la localité, n'aime pas ce qu'elle y trouve et décide qu'elle n'ira pas, ceci est-il une raison suffisante que le travailleur puisse refuser l'emploi offert?

Mlle Mayrand: Je suppose, d'une certaine façon, c'est au travailleur à décider.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et l'année internationale de la femme alors?

M. Leblanc (Laurier): Vous vous demandez si l'épouse a le droit de veto.

M. Robinson: Je parle de l'époux et de l'épouse. J'aimerais plus de détails sur cet article.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cette disposition est probablement très raisonnable, parce que peut-être l'endroit semblerait suffisant pour l'homme . . . mettons de côté pour l'instant que c'est peut-être la femme qui travaille, car je ne vous donne qu'un exemple . . . en tout cas, supposons que la femme a le droit d'effectuer une visite préliminaire, car il semble souhaitable qu'elle le fasse, et il se peut qu'elle ait d'excellentes raisons pour dire que, même si l'endroit conviendrait à son mari, il ne conviendrait mais alors pas du tout à la famille. Des situations de ce genre qui se produisent souvent au niveau du logement. Un architecte fait le plan d'une maison idéale.Un second voit la maison et tout lui semble pour le mieux tandis qu'une femme verrait tout de suite sur le plan que la cuisine est complètement farfelue. Je vous donne un exemple concret: M^me^ Robichaud, épouse du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick nous a dit que les architectes qui ont planifié la résidence du gouverneur n'avaient aucune idée de ce qui était pratique dans une cuisine et avaient installé une cuisinière électrique à quatre ronds. Quand M^me^ Robichaud l'a vue, elle leur a dit que c'était ridicule, parce qu'elle recevait Dieu sait combien d'invités, et qu'il serait impossible de faire le nécessaire avec seulement quatre ronds, alors ils l'ont changée. Cependant, cela n'avait aucune importance pour M. Robichaud, ou quiconque à moins d'être un cordon- bleu. C'est seulement lorsque sa femme l'a vue, qu'elle s'est aperçue que ce n'était pas du tout pratique.

Et il en serait de même dans ce cas. Il existe une certaine latitude et non pas une obligation, c'est-à-dire que l'épouse ne peut pas subventionner la réclamer, mais si cela paraît bien-fondé, elle peut visiter la région, et, elle serait subventionnée. Il se peut, que les rédacteurs avaient dans l'idée . . .

Le coprésident (M. McCleave): Par exemple, une personne qui souffre d'une allergie aux pollens désirerait se rendre là où elle croit que les donditions lui seront favorables.

M. Robinson: Personnellement, j'aimerais que l'on analyse ce paragraphe. Il paraît y avoir des connotations assez larges que je ne parviens pas à comprendre. Pouvez-vous nous l'expliquer?

[*Texte*]

Miss Mayrand: The purposes of these regulations is to provide for grants to workers that are ready to go somewhere else, other than their own locality. In fact, if they refuse to go they simply will not get the grant.

If a husband and wife disagree, depending on who decides what, they will either have the grant because they will have moved, or they will not have it because they did not move.

Mr. Robinson: I do not know whether it makes any difference if the spouse goes and take a good look or not as to whether the applicant takes the job. That is what I want clarified.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, it seems to me this particular provision covers the situation where, in the estimation of the Manpower office, the acceptability of the new location to the spouse is essential to the relocation. It gives increased power to the Manpower officer to give an additional grant to the spouse. For example, concerning a Northern posting or employment, in the estimation of the Manpower officer it might be important that the spouse have an opportunity to assess the locality before the final decision is made. It would seem to me it increases the ability of the Manpower officer, whether we agree with the subjective test, of course that is fundamental, but on the other hand, I interpret this as being a situation merely allowing the Manpower officer to give an additional grant to the wife to go up to see whether there is suitable accommodation for the family in Hay River, Northwest Territories, or wherever. On the other hand I think we should get an explanation . . .

Mr. Leblanc (Laurier): I think people transferred under this Act, that find they do not like the place anymore, think the government provides for bringing them back. Probably that provision is to make sure they will not have to move them a second time. Maybe it is that, I do not know, but maybe . . .

Mr. Robinson: Possibly we can find out what the practice has been as far as the utilization of this Section of the Act is concerned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can question the very wide discritionary powers and the like, of course, but I think we are on the fine dividing line as to examining from a Statutory Instruments viewpoint. I do not know whether we should be intruding into the policy field.

Mr. Robinson: My only point is that if we knew what the policy has been, then it might resolve the other difficulties we have concerning the Statutory Instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Of course, from a policy viewpoint, we might very well ask them how on earth they ever decided that a simple vote on an Appropriation Bill, nine years ago, could lead to all the things that we are up against this morning.

All right then, perhaps finally, the SOR/75-265—Feed Grain Reserve Stock Regulations, under the Appropriation Act Number 4, of 1974. This is the morning for Appropriation Acts. The commentary of counsel is printed herewith.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Le règlement permet que l'on subventionne des travailleurs qui veulent déménager afin de se trouver un emploi dans une autre région. S'ils refusent, ils ne reçoivent pas de subvention.

Selon la décision prise par un mari ou sa femme en cas de mésentente, ils recevront une subvention pour déménager, ou ils n'en recevront pas.

M. Robinson: Est-ce un facteur si la personne qui visite la région décide de ne pas prendre l'imploi? qui lui est offert. C'est ce que je voudrais savoir.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, il me semble que la disposition en question permet au conseiller de la Main-d'œuvre de décider si le choix d'une nouvelle demeure doit être fait ensemble, par les deux époux. De fait, le conseiller peut augmenter la subvention. S'il s'agit par exemple d'un emploi dans le Nord, le conseiller peut décider qu'il est également important pour l'autre époux de visiter la région avant de prendre une décision. Cela ne fait qu'augmenter les pouvoirs du conseiller de la Main-d'œuvre. Il est fondamental de se mettre d'accord sur les critères subjectifs, mais de toute façon, j'estime que la disposition n'a pour but que de permettre au conseiller d'augmenter la subvention afin que l'épouse puisse se rendre compte s'il y a un logement adéquat pour la famille à Hay River, dans les Territoires du Nord-Ouest, par exemple. Toutefois, je voudrais que l'on nous explique . . .

M. Leblanc (Laurier): Je crois que les gens établis dans une autre région, grâce à cette loi, pensent que, s'ils ne s'y plaisent plus le gouvernement leur paiera le voyage de retour. Il est probable que la disposition a pour but de veiller à ce qu'ils ne déménagent pas une deuxième fois aux frais du gouvernement. Je ne sais pas, mais c'est peut-être ce dont il s'agit . . .

M. Robinson: Nous pourrions peut-être nous informer au sujet des pratiques actuelles pour ce qui est de l'application de cette disposition de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrons remettre en question les pouvoirs discrétionnaires, mais cela ne relève pas du Comité des règlements. Je ne crois pas que nous devrions nous enfoncer dans le domaine de la politique gouvernementale.

M. Robinson: Mais si nous savions ce qu'était la politique, cela pourrait résoudre les difficultés que nous éprouvons au sujet des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Par contre, d'un point de vue politique, nous pourrions demander comment il se fait qu'une affectation de crédits il y a neuf ans, ait pu soulever toutes les questions auxquelles nous faisons face ce matin.

D'accord, pour terminer, le DORS 75-265, règlement sur les stocks des réserves de provende, selon la Loi nº 4 de 1974 portant affectation de crédits. Nous en avons des affectations de crédits ce matin. Les observations du conseiller sont comprises.

[*Text*]

SOR/75-265

FEED GRAIN RESERVE STOCK REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1974
P.C. 1975-987

June 11, 1975

Vote 43b, Industry, Trade and Commerce (Grains and Oilseeds Program) reads;

"43b. Grains and Oilseeds—To authorize the establishment of the Reserve Stock Management Committee consisting of six members, a chairman and one other member nominated by the Canadian Livestock Feed Board, two members nominated by the Canadian Grain Commission, and two members nominated by the Canadian Wheat Board, for the purpose, notwithstanding any other enactment of the Parliament of Canada, of establishing, maintaining and dealing with a reserve stock of feed grain in accordance with regulations made by the Governor in Council, and such rules not inconsistent with the regulations as may be made by the Committee, and to reimburse the Canadian Wheat Board for the carrying charges incurred with respect to the said reserve .....$2,100,000."

Under such an authority virtually any provision in the Regulations will be intra vires provided it relates in some way to the management of a reserve stock of feed grain. Parliament has simply given over the totality of rule making power on this subject to the Crown in Council and the Reserve Stock Management Committee, and has not had recourse to enabling legislation setting up the Committee, defining its powers and enumerating the matters upon which the Governor in Council and the Committee may make delegated legislation.

Section 6(2) gives to the Committee a discretion which is of great significance to an applicant. Clearly intra vires the enabling power, the Standing Joint Committee may wish to consider whether the whole purpose of the Vote should thus rest on the satisfaction of a Committee which is not required to give reasons for a decision, adverse to an applicant, is not obliged to give the applicant an opportunity of rebuttal and from whose decision there is no appeal.

• 1210

Miss Mayrand: That has to be printed. In fact, the only point was that there is no provision for written answers given to the applicant who asks, for instance . . .

Mr. Robinson: Then can we ask for a clarification of this whole matter?

Miss Mayrand: In fact, what is their practice today . . .

Mr. Robinson: Yes, what is their practice?

[*Interpretation*]

DORS/75-265

RÈGLEMENT SUR LES STOCKS DE RÉSERVE DE PROVENDES

Loi N° 4 de 1974 portant affectation de crédits
C.P. 1975-987

Le 11 juin 1975

Le crédit 43b, Industrie et Commerce (Programme des céréales et des graines oléagineuses) se lit comme suit:

«43b Céréales et graines oléagineuses—Pour autoriser l'établissement du comité de gestion des réserves composé de six membres et d'un président et d'un membre nommé par l'Office canadien des provendes, de deux membres nommés par la Commission canadienne des grains et de deux membres nommés par la Commission canadienne du blé, chargé, nonobstant toute autre mesure du Parlement du Canada, d'établir, d'entretenir et de gérer une réserve de provendes conformément au règlement édicté par le gouverneur en conseil, de telles règles n'étant pas incompatibles avec les règlements que peut établir le comité, et pour rembourser la Commission canadienne du blé des frais fixes encourus à l'égard de ladite réserve .....$2,100,000»

En vertu d'un tel pouvoir, pratiquement toute disposition du règlement sera *intra vires* pourvu qu'elle se rapporte d'une façon quelconque à la gestion d'une réserve de provendes, Le Parlement a tout simplement investi la Couronne en conseil et le Comité de gestion des réserves de l'ensemble des pouvoirs leur permettant d'édicter des règlements, sans avoir recours à la loi habilitante créant le Comité, en définissant ses pouvoirs et en énumérant les questions relativement auxquelles le gouverneur en conseil et le Comité peuvent établir des règlements par législation déléguée.

L'article 6(2) accorde au Comité un pouvoir discrétionnaire qui a une très grande importance pour un requérant. Clairement dans la limite du pouvoir d'autorisation, le Comité mixte permanent voudra peut-être, cependant, étudier la question à savoir si l'objectif du Crédit devrait dépendre de l'avis d'un Comité qui n'est pas tenu de donner les raisons d'une décision défavorable à un requérant, ni de fournir à ce dernier l'occasion de réfuter la décision rendu par ledit Comité, décision de laquelle il n'y a aucun appel possible.

Mlle Mayrand: Il faut les faire imprimer. Le seul point que l'on ait soulevé était le fait qu'aucune disposition ne prévoit de réponse écrite au requérant qui demande, par exemple . . .

M. Robinson: Donc, vous pouvez demander des explications supplémentaires?

Mlle Mayrand: Vous voulez dire, quelles sont leurs façons de procéder actuellement?

M. Robinson: C'est exact.

[*Texte*]

Miss Mayrand: People who apply for . . .

Mr. Robinson: And find out what the purpose of the vote is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, this then would answer the question that is posed at the bottom of counsel's comment. So, you will find that out for us, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. I think that is the agenda for this morning.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I understand we have received notice of the next two meetings, August 21 and September 18. So, if everybody could keep those dates in mind if they are going to be available at that time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before we adjourn, I think perhaps there is one other matter I should have mentioned to the Committee at the beginning of our sittings today. That is, that Mr. Douglas Fisher, in an article which appeared, I think, in several newspapers, stated that Mr. Gordon Robertson had been sent to this Committee by the Prime Minister. I thought I should inform the Committee that I wrote Mr. Fisher and told him that this statement was completely without foundation. That I had had the idea originally without any prompting from anybody. I did not even know whether the Prime Minister approved of it, and I do not know yet. I have no means of knowing it, except by asking him, which I do not propose to do. I thought that Mr. Robertson, because of his great experience in this field, would be a useful witness. I had then suggested this to the Co-Chairman, who had agreed. It had then been put to the Committee and they had agreed. The Prime Minister had nothing whatever to do with the calling of Mr. Robertson, this was entirely on the initiative, first of all, of one of the two Co-Chairmen, approved by the other and then by the Committee.

I thought that point ought to be made clear. I resented very strongly the suggestion that this Committee was being in effect told by the Prime Minister whom it should hear and whom it should not hear, and I feel equally certain that the Prime Minister would resentthis very strongly. I do not lnow whether I will get any reply out of one of these majesty beings in the Press Gallery, but I have not had any yet.

Mr. Hnatyshyn: That was the second article to come forward, so possibly he will clarify this for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope that some day some of those giants of the press will honour us with their presence.

The reason that the notices have been sent out for those meetings in August and September was simply that—I have asked Mr. Mackenzie to see that they go on the Votes and Proceedings so that this will give us, as you know, a little bit of a pause.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Il s'agit de personnes qui demandent . . .

M. Robinson: Il faut savoir quelle est le but envisagé par ce crédit.

Le coprésident (M. McCleave): Cela répondrait à la question posée à la fin des remarques de M. Eglington. Vous allez donc chercher ce renseignement pour nous, mademoiselle Mayrand, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Nous avons donc terminé nos travaux pour ce matin.

M. Robinson: Si je ne m'abuse, nous avons reçu des avis de convocation pour nos deux prochaines séances, soit celle du 21 août et celle du 18 septembre. Il serait peut-être bon si l'on songeait déjà à ceux qui seront présents à ces deux séances.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant de lever la séance, il y a un dernier point que j'aimerais soulever. J'aurais dû en parler au début de la séance. M. Douglas Fisher, dans un article qui a été publié dans plusieurs journaux, a déclaré que le premier ministre nous avait envoyé un M. Gordon Robertson comme témoin. Je crois que c'est de mon devoir de signaler au Comité que j'ai écrit à M. Fisher pour lui dire que ses déclarations étaient dénuées de fondement. Je lui ai dit que j'avais pensé moi-même à le convoquer comme témoin, et j'ignorais même si le premier ministre approuvait mon action. La seule façon de le savoir serait de poser la question au premier ministre, ce que je n'ai pas l'intention de faire. Il m'a semblé que M. Robertson nous serait fort utile comme témoin, compte tenu de ses connaissances étendues dans ce domaine. Le coprésident ainsi que le Comité ont approuvé mon choix et le premier ministre n'avait rien à voir avec la convocation de M. Robertson. J'ai agi de mon propre chef; l'autre coprésident a approuvé mon choix, ainsi que le Comité.

Il me semblait bon de le préciser. Je n'aimerais pas que l'on dise que c'est le premier ministre qui nous dicte les témoins à convoquer, et je suis persuadé que le premier ministre lui-même serait également offensé par une telle déclaration. J'ignore si un des messagers divins de la tribune de la presse daignerait me répondre.

M. Hnatyshyn: C'était le deuxième article à être publié à ce sujet. Il se peut qu'il nous donne quelques explications.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère qu'un jour, un de ces êtres divins de la tribune de la presse nous fera l'honneur de sa présence.

Nous vous avons envoyé des avis de convocation au sujet des séances qui auront lieu aux mois d'août et septembre pour que nous ayons une période de repos avant de recommencer nos travaux cet automne. J'ai demandé à M. Mackenzie de voir à ce que ces convocations figurent dans les Procès-verbaux.

[*Text*]

Senator Forsey, you will be Chairman, I understand, of the August meeting and I will be here to Chair the September meeting. Have a fine summer, if we are not here next month.

The meeting is adjourned.

[*Interpretation*]

Si je ne m'abuse, le sénateur Forsey présidera la séance du mois d'août et je présiderai celle de septembre. Amusez-vous bien, cet été, c'est-à-dire, si nous ne sommes pas encore ici le mois prochain.

La séance est levée.

Issue No. 38

Thursday, August 21, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 38

Le jeudi 21 août 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29565—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 21, 1975
(39)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Leblanc (*Laurier*) and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On a letter dated June 12, 1975 to Counsel to the Committee from the office of the Judge Advocate General, Department of National Defence relating to SOR/73-397, Section 16 of The Canadian Forces Superannuation Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond further with the office of The Judge Advocate General, Department of National Defence, with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/75-103, Manitoba Vegetable Order and SOR/72-354, Prince Edward Island Vegetable Order.

On SOR/72-516, P.E.I. Vegetable Licensing (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/73-90, P.E.I. Vegetable Seizure (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/73-91, P.E.I. Vegetable Directed Sales (Interprovincial and Export) Regulations and SOR/73-92, P.E.I. Vegetable Information (Interprovincial and Export) Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-237, Special Aviation Events Safety Order; SOR's/75-274, 75-284, 75-285, Food and Drug Regulations, amendments; SOR/75-272, Hazardous Products (Hazardous Substances) Regulations, amendment; SOR/75-275, Steamships Carrying Cargo Containers Order, amendment; SOR/75-276, Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment; SOR/75-277, Canadian Manufactured Goods Exported Drawback Regulations, amendment; SI/75-43, Proclamation—An Act to amend the Customs Act and SI/75-51, Abandonment of Branch Lines Prohibition Order No. 5.

On SOR/75-282, B.C. Milk Marketing Levies Order, amendment,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 AOÛT 1975
(39)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Leblanc (*Laurier*) et Robinson.

Aussi présent: M. Graham C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre permanent de renvoi, article 26, Loi sur les instruments statutaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Au sujet d'une lettre du 12 juin 1975 adressée au conseiller du Comité par le Bureau du juge avocat général, ministère de la Défense nationale, au sujet du DORS/73-397, article 16 du règlement sur la pension de retraite des forces canadiennes,

Le conseiller du Comité est d'accord pour écrire encore une fois au Bureau du juge avocat général, ministère de la Défense nationale, au sujet de certaines observations.

Le Comité étudie le DORS/75-103, décret relatif aux légumes du Manitoba et le DORS/72-354, décret relatif aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard.

Au sujet du DORS/72-516, règlement sur les licences relatives aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard; du DORS/73-90, règlement sur les saisies de légumes de l'Île-du-Prince-Édouard; du DORS/73-91, règlement sur la circulation commerciale dirigée des légumes de l'Île-du-Prince-Édouard et du DORS/73-92, règlement sur les renseignements relatifs aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard,

Le conseiller du Comité est d'accord pour écrire au fonctionnaire compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certaines observations sur ces règlements.

Le Comité étudie le DORS/75-237, ordonnance sur la sécurité en cas de manifestation aéronautique spéciale; les DORS/75-274, 75-284 et 75-285, règlements sur les aliments et drogues, modification; le DORS/75-272, règlements concernant les produits dangereux (substances dangereuses), modification; le DORS/75-275, décret sur les vapeurs transportant des containers, modification; le DORS/75-276, ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba, modification; le DORS/75-277, règlement sur les draw-back relatifs aux marchandises de fabrication canadienne exportées, modification; le TR/75-43, proclamation—Loi modifiant la Loi sur les douanes, et le TR/75-51, décret nº 5 interdisant l'abandon d'embranchements.

Au sujet du DORS/75-282, ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that the letters dated June 12, 1975 and March 27, 1975 and comments by Counsel to the Committee on SOR's/75-103, 72-354, 72-516, 73-90, 73-91 and 73-92 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:18 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller du Comité est d'accord pour écrire au fonctionnaire compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certaines observations sur cette modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise de verser *in extenso* aux procès-verbaux et témoignages de ce jour les lettres du 12 juin 1975 et du 27 mars 1975 ainsi que les observations du conseiller du Comité sur les DORS/75-103, 72-354, 72-516, 73-90, 73-91, 73-92.

A 12 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, August 21, 1975.

• 1104

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we have a quorum now, so we can proceed. Perhaps this gadget in front of me should be turned on.

I believe the Vice-Chairman will be arriving shortly and, of course, he can come up here and take his proper place, but meanwhile, I think we can proceed.

We have a number of pieces of correspondence from departments this morning, and also a rather unusually small crop of orders, about some of which our counsel appear to have no comment.

First, there is the letter from the Judge Advocate General relating to SOR/73-397, on which our counsel wrote to the Director of the Legal Services of the Treasury Board. This was referred back to the Department of National Defence and we have a reply from the Judge Advocate General. Would you like to speak to that, Mr. Eglington?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): I think the reply clears up any doubts that were expressed. It is stated at the top of page 2 of the letter that no retroactive effect is to be given to the new requirement. The discretion is apparently considerably limited in practice, as described in the first complete paragraph on page 2.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me. Incidentally, I think we had better have the letter printed. Probably both letters should be printed so that anybody reading the proceedings will know what it is Counsel is talking about.

12 June, 1975

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ont.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re:

SOR/73-397, Section 16 of the Canadian Forces Superannuation Regulations

Reference is made to your letter of March 27, 1975 on the referenced subject, addressed to the Legal Services Division of the Treasury Board, and subsequently passed to this Department for direct reply, in accordance with Treasury Board letter dated April 18, 1975.

It may be helpful to explain the background of the amendment to section 16 of the regulations. As you may be aware, the former section 16 limited the rate of recovery of a debit balance in the pay account of a former member of the Canadian Forces to ten per cent of any annuity payable to the member concerned. The Auditor General observed that a rate of recovery of only ten per cent would mean that some debit balances would not be recovered over the entire lifetime of the annuitants concerned. He therefore suggested that the regulations be amended to increase the

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 21 août 1975.

[*Interprétation*]

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je crois que nous avons maintenant le quorum, nous pouvons donc commencer. Ce petit truc devant moi devrait peut-être être branché.

Je crois que le vice-président va arriver incessamment et il pourra bien entendu alors prendre sa place mais entretemps nous pouvons peut-être commencer.

Nous avons ce matin un certain nombre de lettres émanant de divers ministères, ainsi qu'une moisson de règlements plus maigre qu'à l'accoutumée, règlements au sujet desquels notre conseiller semble ne pas avoir beaucoup de commentaires à faire.

Premièrement, il y a la lettre du juge avocat général relative au DORS/73-397, règlement au sujet duquel notre conseiller avait écrit au directeur des services juridiques du Conseil du Trésor. La lettre a été transmise au ministère de la Défense nationale et nous avons la réponse du juge-avocat général. Voudriez-vous dire quelque chose à ce sujet, monsieur Eglington?

M. G. C. Eglington (Conseiller du comité): Cette réponse est claire et nette. Comme il est dit en haut de la page 2 il n'y a aucune rétroactivité. Apparemment la discrétion est considérablement limitée dans la pratique comme l'indique le premier paragraphe au complet de la deuxième page.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Excusez-moi. Je crois que nous ferions mieux de faire imprimer cette lettre. Les deux lettres devraient être insérées afin que quiconque lisant le compte rendu sache de quoi notre conseiller parle.

le 12 juin 1975

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET:

DORS/73-397, Article 16 du Règlement sur la pension de retraite des forces canadiennes

J'accuse réception de votre lettre en date du 27 mars 1975, concernant l'article 16 du Règlement susmentionné, que vous aviez adressée à la Division des services Juridiques du Conseil du Trésor qui nous l'a transmise par la suite en nous demandant de vous répondre, conformément aux indications contenues dans la lettre du Conseil du Trésor en date du 18 avril 1975.

Il n'est sans doute pas inutile de vous donner quelques explications sur les raisons pour lesquelles l'article 16 du Règlement a été modifié. Comme vous le savez peut-être, dans l'article 16 initial, le taux de la somme à recouvrer d'un reliquat débiteur au compte de solde d'un ancien membre des forces canadiennes s'établissait à 10% de l'annuité payable au membre concerné. L'Auditeur général a fait observer que si le taux de la somme à recouvrer ne s'établissait qu'à 10%, un certain nombre de reliquats débiteurs ne seraient pas recouvrés pendant toute la durée de

[*Text*]

rate of recovery from an annuity payable to a former member where the debit balance in his pay account resulted from fraud on the part of that member or from his knowingly having accepted an overpayment of pay and allowances. Following receipt of the Auditor General's recommendation, a review was undertaken within the Department as a result of which it was discovered that several of the debit balances referred to by the auditor general did not result from overpayments, but rather from theft or fraudulent obtaining of public or non-public funds by the former members concerned. Indeed, in two cases, a service tribunal had registered a conviction for stealing under Section 104 of the National Defence Act, subsequent to which one member signed an acquitance roll for the amount stolen and the other member accepted an administrative deduction for the amount stolen. Accordingly, section 16 was amended in 1973 by adding the present paragraph (b). Notwithstanding that amendment, no action was taken to increase the rate of recovery from the annuitants to which the auditor general had referred since it was not considered appropriate to do so as the former members concerned had been complying with the regulation as it read when recovery was begun.

It would have been possible to have provided in the amendment for recovery to be made at a flat rate of fifty per cent where the debit balance resulted from the special circumstances enumerated in paragraph 16(b) of the regulations. However, it was considered preferable to provide that recovery could be made at any rate between ten and fifty per cent, as fixed by the Minister, so as to permit flexibility in determining the rate of recovery in cases where hardship to the annuitant might result if recovery were to be made at the rate of fifty per cent. It was not intended that the Minister be given any discretion other than to determine the rate of recovery.

No attempt has been made, to date, to effect recovery at the higher rate now provided for in section 16 of the Canadian Forces Superannuation Regulations. I have been assured that no amount will be recovered at a rate greater than ten per cent on the basis of theft or fraud unless the former member concerned has admitted the theft or fraud or unless there has been a conviction. Indeed, I would have thought that, in the absence of such an admission or conviction, one could not say that the debit balance "resulted ... from the theft or fraudulent obtaining ..." but merely that it resulted from "alleged" theft or fraud. I have also been assured that in respect of the knowing acceptance of an overpayment, accelerated recovery will only be made where, as a minimum, there has been a finding by a Board of Inquiry or a Summary Investigation that the payment was accepted with actual knowledge that it was not one to which there was an entitlement.

I trust this is the information you require.

Yours sincerely,

G. L. Waterfield
Colonel
for the Judge Advocate General

[*Interpretation*]

la vie des pensionnés en cause. C'est pourquoi il a proposé que le Règlement soit modifié, de manière que soit augmenté le taux de recouvrement d'une annuité payable à un ancien membre des forces armées, lorsque le reliquat débiteur figure au compte de solde parce que l'ancien membre l'a obtenu frauduleusement ou a accepté sciemment un trop-payé de solde et d'allocations. Suite à la recommandation de l'Auditeur général, le ministère a entrepris une révision qui lui a permis de découvrir que dans plusieurs cas, les reliquats débiteurs soulevés par l'Auditeur général n'avaient rien à voir avec des trop-payés, mais avaient été versés parce que les anciens membres avaient volé ou obtenu frauduleusement des fonds publics ou non publics. En fait, dans deux cas, un tribunal administratif a enregistré une déclaration de culpabilité pour un vol prévu par l'article 104 de la Loi sur la défense nationale, et par la suite, l'un des membres inculpés a signé un mandat de paiement pour la somme volée et l'autre a accepté une déduction pour le montant volé. En conséquence, l'article 16 a été modifié en 1973 par l'adjonction de l'alinéa *b*) actuel. Nonobstant cette modification, aucune mesure n'a été prise afin que soient augmentés les taux de recouvrement des pensionnés que visaient les remarques de l'Auditeur général, car on n'a pas jugé nécessaire d'intervenir, les anciens membres concernés ayant toujours respecté le Règlement en vigueur lorsqu'on a commencé à effectuer les recouvrements.

Il aurait été possible de rédiger l'amendement de façon que le recouvrement s'établisse à un taux uniforme de 50% lorsque le reliquat débiteur résulte des circonstances spéciales énumérées à l'alinéa *b*) de l'article 16 du Règlement. Cependant, on a jugé préférable de prévoir que le recouvrement pourrait s'établir à n'importe quel taux inférieur à 50% lorsqu'un tel taux mettrait le pensionné concerné dans une situation financière difficile. Le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre dans l'amendement ne s'applique qu'à la détermination du taux de recouvrement.

Jusqu'à maintenant, on n'a jamais essayé d'établir un taux de recouvrement supérieur à celui qui est prévu dans l'article 16 du Règlement sur la pension de retraite des forces canadiennes. On m'a assuré qu'aucun montant ne serait recouvré à un taux supérieur à 10% dans des cas de vol ou de fraude, à moins que l'ancien membre concerné n'admette avoir commis un vol ou obtenu frauduleusement des fonds, ou à moins que sa culpabilité ne soit établie. En fait, d'après moi, en l'absence d'un tel aveu ou d'une telle déclaration de culpabilité, personne ne pourrait prétendre qu'un reliquat débiteur «figure au compte de solde parce que l'ancien membre a ...volé ou obtenu frauduleusement des fonds ...». A mon sens, il ne s'agirait alors que de vol ou de fraude «présumés». On m'a aussi assuré que, dans le cas d'un ancien membre acceptant sciemment un trop-payé, il ne sera procédé à un recouvrement accéléré que lorsque, pour le moins, suite à une enquête sommaire ou à une étude menée par une Commission d'enquête, il aura été prouvé que l'ancien membre a accepté la somme qui lui a été versée en sachant sciemment qu'il s'agissait d'un trop-payé.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. L. Waterfield
Colonel
pour le Juge Avocat général

[*Texte*]

March 27, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,
Director, Legal Services,

The Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Dear Mr. Calof:

Re: SOR/73-397, Canadian Forces Superannuation Regulations

The above regulation was before the Committee on March 13, 1975, when paragraph (b) of the new section 16 was considered at length. Members of the Committee were considerably exercised by the interpretation which could possibly be given to this paragraph to the effect that the Minister, without recourse to any legal proceeding before a competent court, could determine whether money had been received by theft or fraudulent obtaining of funds or by an over-payment of pay and allowances fraudulently obtained or knowingly accepted. It may well be that it is the habitual practice of the Minister to invoke this section only after fraud or knowing acceptance or theft have been clearly established. If that be the case, the Committee may be prepared to rest content. In any event, the Committee wishes to be advised as to the number of occasions on which this section has been invoked and the circumstances of its invocation.

For your information the consideration of this amending regulation appears at pages 20:11 to 20:14 of the Committee's Proceedings of the 13th of March.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[*Interprétation*]

Le 27 mars 1975

M. H. Calof, C.R.
Directeur du contentieux

Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Monsieur,

Objet: DORS/73-397, Règlement sur la pension de retraite des forces canadiennes

Le règlement susmentionné a été examiné par le Comité le 13 mars 1975, lequel a étudié en détail l'alinéa b) du nouvel article 16. Les membres du Comité ont été vraiment tracassés par l'interprétation qui pouvait être donnée à cet alinéa voulant que le ministre, sans recours à la moindre procédure légale devant une Cour compétente, puisse déterminer si l'argent avait été reçu à la suite d'un vol, d'une fraude ou d'un trop-payé, en rémunération ou indemnité obtenues frauduleusement ou accepté sciemment. Il se peut que le ministre ait l'habitude d'invoquer cet article seulement après qu'une fraude ou l'acceptation en connaissance de cause ou le vol ont été clairement établis. Si c'est le cas, le Comité veut s'en assurer. De toute façon, le Comité veut savoir le nombre de fois que cet article a été invoqué et dans quelles circonstances.

Pour votre gouverne, l'examen de ce correctif paraît aux pages 20:11 à 20:14 du procès-verbal du 13 mars du Comité.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

L'avocat-conseil
G. C. Eglington

Mr. Eglington: There is evidently no question of recovery unless the amount due is actually being held to be so by either a board of enquiry or other legal process. I think perhaps what I should do is write back to Colonel Waterfield and say that a lot of these problems could be avoided and all questions and doubts removed if a comma were inserted after the word "minister" in the English text of the actual amendment. It would make it clear then that the discretion relates only to fixing the amount and not to determining the instances in which payment is to be covered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This suggestion, I think, is a very good one. It is close to my heart because I keep telling people, as I used to tell students, sweet are the uses of the comma. It acts as a sort of literary yellow traffic light and much more in some cases. It changes the sense in this case. Sometimes you find, if you read a good deal of modern stuff, that if you try to read it aloud, you get out of breath because there is absolutely no punctuation from start to finish. The modern habit is to leave out commas, but I think in this case it should certainly be inserted. Mr. Vice-Chairman, would you come up and take your due and proper place, so that you keep me on the rails if I go astray.

M. Eglington: D'évidence, il n'est pas question de recouvrement à moins que le montant dû ne soit véritablement considéré comme tel soit par un comité d'enquête soit par toute autre instance juridique. Je devrais peut-être répondre au Colonel Waterfield en lui disant que beaucoup de ces problèmes pourraient être évités et tous ces doutes éliminés si une virgule était insérée après le mot «minister» dans la version anglaise de l'amendement. On saurait alors que cette discrétion ne s'applique qu'à la fixation du montant et non pas à la détermination des cas dans lesquels ce paiement doit être honoré.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une excellente suggestion. Cela me va droit au cœur car je dis toujours, comme je le disais à mes étudiants, que l'usage de la virgule est bien bel usage. C'est un peu le feu orange de la littérature, et beaucoup plus dans certains cas. Dans ce cas-ci cela modifie le sens. On s'aperçoit parfois à la lecture de la littérature moderne que lorsqu'on s'essaie à lire à haute voix on est très vite à bout de souffle car, du début à la fin, il n'y a absolument aucune ponctuation. L'habitude moderne veut qu'on ne mette jamais de virgule et je crois que dans ce cas son insertion est assurément obligatoire. Monsieur le vice-président, voudriez-vous venir et vous asseoir à la place qui vous revient de droit, afin que vous me remettiez sur le droit chemin si j'erre quelque peu. Ne me branchez pas là-dessus.

[*Text*]

Next is the Manitoba Vegetable Order, SOR/75-103, unless anybody has any questions to raise about that of course.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I just wanted to ask if our Counsel was satisfied that all the queries he had have been taken care of.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we may proceed to the next one. Manitoba Vegetable Order SOR/75-103. There is a very short explanatory note here, which I suppose may be printed.

SOR/75-103

MANITOBA VEGETABLE ORDER

Agricultural Products Marketing Act
P.C. 1975-361

June 10, 1975

Explanatory Note

It is noted that the power to impose levies and charges has not been conferred upon the Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board as could have been done under section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act.

Mr. Eglington: This is simply a warning sign that in this instance the Board only has the power to regulate and has no power under this order to impose levies as many of the other marketing boards do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The point you mentioned here, unless I am much mistaken, is . . . oh, yes, I see how you put it.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Mr. Chairman, is there a suggestion that an amendment should be made to this conferring the power as it appears the power has not been conferred?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson, it is simply a note that in this particular instance it has not been done. I dare say if, in future, it is thought the vegetable producers' marketing board in Manitoba should have the power to impose levies, then they will confer it.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): All we are doing is pointing that out to them.

Mr. Baldwin: The word in the Instrument in Clause 3 "is authorized to regulate"—is "regulate" given a statutory interpretation in the act which establishes the commodity board?

• 1110

Mr. Eglington: Section 2 of the act, which is used here, is in two parts. Subsection (1), which is used here, gives it the power to regulate, according to the powers the Board would have under the provincial legislation. Section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act empowers the Governor in Council to confer the power to impose levies.

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant au décret relatif aux légumes du Manitoba, DORS/75-103, à moins que quelqu'un ait des questions à poser à ce sujet bien entendu.

Le vice-président (M. Robinson): Je voulais simplement savoir si notre conseiller avait reçu des réponses satisfaisantes à toutes ces questions.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que nous pouvons passer au règlement suivant. Décret relatif aux légumes du Manitoba, DORS/75-103. Il y a une note explicative très brève que nous pouvons faire imprimer à cet endroit.

DORS/75-103

DÉCRET RELATIF AUX LÉGUMES DU MANITOBA

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles
C.P. 1975-361

Le 10 juin 1975

Note explicative

Il est à noter que le pouvoir d'imposer des contributions ou droits n'a pas été conféré à l'Office (Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board) tel que le permet le paragraphe 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

M. Eglington: Il ne s'agit que d'un avertissement indiquant que dans ce cas l'office n'a qu'un pouvoir de réglementation et non pas de pouvoir d'imposition de contributions comme beaucoup d'autres offices de commercialisation l'ont.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce que vous dites ici, à moins que je ne me trompe, c'est . . . oh, oui, je comprends votre point.

Le vice-président (M. Robinson): Monsieur le président, suggère-t-on qu'une modification conférant ce pouvoir devra être apportée étant donné qu'il semble que ce pouvoir n'a pas été conféré?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson, nous indiquons simplement que, dans ce cas particulier, cela n'a pas été fait. Je dirais que, si à l'avenir on pense que l'office de commercialisation des producteurs de légumes du Manitoba devait avoir le pouvoir d'imposer des contributions, ce pouvoir lui serait alors conféré.

Le vice-président (M. Robinson): Nous ne faisons donc que le leur signaler.

M. Baldwin: L'expression utilisée dans le texte réglementaire à l'article 3 est: «est autorisé à réglementer»—ce mot «réglementer» a-t-il une interprétation statutaire dans la loi qui établit l'office?

M. Eglington: L'article 2 de la loi, utilisé ici, comprend deux parties. L'article (1), tel qu'il est conçu ici, lui accorde le pouvoir d'établir des règlements, en conformité des pouvoirs conférés à l'Office sous l'empire de la législation provinciale. L'article 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles autorise le gouverneur en conseil à conférer le pouvoir d'imposer des contributions.

[*Texte*]

We had one instance where levies were imposed under an order such as this, where the power to impose levies had not been given. That is being taken up with the Department of Agriculture, and we are awaiting a reply. I suppose it is possible to argue, as I did at that time, that the regulation carries with it some power to impose levies for marketing, but not for pooling.

Mr. Baldwin: Our expert on constitutional law will agree with me that this is a case where a government cannot assign its powers to another government, but it can assign them to an agency of another government. In this case, the Commodity Board is established as a creature of the provincial government. In the provincial statute which you define as the Natural Products Marketing Act of Manitoba, is the Market Board given any authority to regulate?

Mr. Eglington: Extensive powers.

Mr. Baldwin: Does the word "regulate" have a pretty wide meaning under the provincial statutes?

The Joint Chairman (Senator Forsey): All of these are examples of administrative delegation, where the provincial agency is deemed to be, in effect, an agency of the Crown in right of Canada. It arises out of the Willis case, does it not, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: We dealt with a mass of these on the basis that we dealt with the illustrations of what is a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that?

An hon. Member: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is the Prince Edward Island vegetable order. The comment is brief and I think should be printed.

SOR/72-354

PRINCE EDWARD ISLAND VEGETABLE ORDER

Agricultural Products Marketing Act
P.C. 1972-1870
June 6, 1975

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Order is made.

The relevant section of the Agricultural Products Marketing Act is section 2(1).

2. No power to fix, impose and collect levies has been conferred upon the Commodity Board pursuant to section 2(2) of the Agricultural Products Marketing Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Counsel, any observations?

Mr. Eglington: The head order, SOR/72-354, was put on the agenda only to set the stage for the instruments that follow, which show where the authority comes from. The comments made there about the preamble and so on—this is a very old statutory instrument and the Department of Agriculture now ensures that the proper authority is cited. This order gives the Prince Edward Island Board the power to regulate the turnip trade in Prince Edward Island.

[*Interprétation*]

Il s'est trouvé un cas où des contributions ont été imposées conformément à un décret de ce genre, alors que le pouvoir d'imposer des contributions n'avait pas été conféré. Le ministère de l'Agriculture étudie la question et nous attendons une réponse. Je suppose qu'il est possible d'argumenter, comme je l'ai fait à ce moment-là, en disant que le règlement comporte certains pouvoirs d'imposer des contributions pour la mise en marché mais non pour la mise en pool.

M. Baldwin: Notre expert en droit constitutionnel conviendra avec moi qu'il s'agit d'un cas où le gouvernement ne peut déléguer ses pouvoirs à un autre gouvernement mais peut les déléguer à un organisme d'un autre gouvernement. Dans ce cas, l'Office de commercialisation est établi sous l'égide du gouvernement provincial. Dans la loi provinciale que vous définissez comme la Loi sur la commercialisation des produits naturels du Manitoba, l'Office de commercialisation a-t-il le droit d'établir des règlements?

M. Eglington: Des pouvoirs étendus.

M. Baldwin: Est-ce que le mot «régir» a une portée assez générale en vertu des lois provinciales?

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce sont tous des exemples de délégation de pouvoirs administratifs où l'organisme provincial est, en fait, réputé un organisme de la Couronne. Cela découle de l'affaire Willis, n'est-ce pas, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Nous avons réglé une masse de ce genre en nous fondant sur des exemples qui illustrent la nature du texte réglementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

Une voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le décret suivant est le décret relatif aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard. L'observation est courte et j'estime qu'elle devrait être imprimée.

DORS/72-354

DÉCRET RELATIF AUX LÉGUMES DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles
C. P. 1972-1870
Le 6 juin 1975

1. Le préambule ne cite pas l'article de la loi d'habitation en vertu duquel le présent Décret est établi.

L'article approprié de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles est l'article 2(1).

2. Le pouvoir de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions a été conféré à l'Office en vertu du paragraphe 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le conseiller, avez-vous des observations à nous communiquer?

M. Eglington: Le décret principal DORS/72-354 n'a été mis à l'ordre du jour que pour préparer l'examen des textes qui suivent et qui déterminent la source des pouvoirs. Les commentaires concernant le préambule et ainsi de suite—il s'agit d'un texte réglementaire très ancien et le ministère de l'Agriculture nous assure maintenant que les pouvoirs proprement dits sont cités. Ce décret autorise l'Office de l'Île-du-Prince-Édouard à régulariser le commerce du navet dans l'Île du-Prince-Édouard.

[*Text*]

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Should we have an amendment? Or suggest an amendment?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are now following a practice of citing the authority correctly?

Mr. Eglington: That is right.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): They are following a practice they had in the past, but there really was no power under the statute. Is that what you are saying?

Mr. Eglington: No. I am only pointing out that in this particular instance, it being an old statutory instrument, the authority is simply cited as the Agricultural Products Marketing Act. The Department of Agriculture now sees to it that Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act is properly cited.

The power that was given was simply to regulate the turnip trade. There is no power given to impose levies, and no levies have, in fact, been imposed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no question of *vires* involved here?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there some other comment?

Mr. Leblanc (Laurier): The Section 2 you are mentioning is almost the same as the Manitoba vegetable order we studied before.

An hon. Member: The same thing.

Mr. Leblanc (Laurier): It has the same effect, it is the same thing. All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We then come to SOR/52-516, the Prince Edward Island Vegetable Licensing (Interprovincial and Export) Regulations. We have a long comment from counsel, which must be printed.

SOR/72-516

P.E.I. VEGETABLE LICENSING (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 16, 1975

Section 5

No criteria whatever are specified according to which the Board must govern itself in deciding whether or not to grant a wholsaler's licence. The matter is left entirely within the discretion of the Board.

The licensing power at the time of the marketing of this present regulation was contained in section 5(f) and (u) of the Prince Edward Island Natural Products Marketing Act, 18 Eliz. II (1969) cap. 42, and read, as it still reads after the amending Act, 23 Eliz. II cap. 36:

"—upon the recommendation of the Prince Edward Island Marketing Board, the Lieutenant-Governor-in-Council may vest in any commodity board any or all of the following additional powers:

[*Interpretation*]

Le vice-président: Est-ce qu'il serait nécessaire de proposer un amendement?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Citent-ils à présent correctement la source des pouvoirs?

M. Eglington: En effet.

Le vice-président: Ils sont fidèles à la coutume, mais ils n'ont en réalité aucun pouvoir juridique. Est-ce cela?

M. Eglington: Non. Je signale simplement que, dans ce cas particulier, le règlement étant ancien, le pouvoir n'est cité que sous le titre de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Le ministère de l'Agriculture veille à ce que l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles soit proprement cité.

Le pouvoir conféré ne vise que la réglementation du commerce du navet. Rien n'autorise à imposer des contributions et aucune contribution n'a en fait été imposée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Rien n'est ici vires?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce qu'il y a d'autres observations à faire?

M. Leblanc (Laurier): L'article 2 que vous mentionnez correspond presqu'exactement au décret relatif aux légumes du Manitoba que nous avons étudié précédemment.

Une voix: C'est la même chose.

M. Leblanc (Laurier): Cela a la même portée, c'est la même chose. Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/52-516: Règlement sur les licences relatives aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation): Notre conseiller y joint un long commentaire qui doit être imprimé.

SOR/72-516

RÈGLEMENT SUR LES LICENCES RELATIVES AUX LÉGUMES DE L'Î.-P.-É. (COMMERCE INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 16 juin 1975

Article 5

On ne précise aucun des critères que doit observer l'Office lorsqu'il décide d'accorder ou non une licence à un marchand de gros. Cette décision est entièrement laissée à la discrétion de l'Office.

Le pouvoir d'émettre des licences, au moment de l'établissement du présent règlement faisait l'objet des alinéas 5(*f*) et (*u*) de la Prince Edward Island Natural Products Marketing Act, 18 Eliz. II (1969) c. 42, et de la Loi modificatrice, 23 Eliz. II c. 36.

«...upon the recommendation of the Prince Edward Island Marketing Board, the Lieutenant-Governor-in-Council may vest in any commodity board any or all of the following additional powers:

[*Texte*]

(f) to require any or all persons engaged in the production of or any aspect of marketing of any regulated product to register with and obtain licenses (sic) from the commodity board;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product."

This provision would not appear to give to the commodity board any power to discriminate between applicants for licences on any grounds whatever. Rather it contemplates that all persons engaged in production or marketing may be required to register and if they do so they will thereupon obtain licences. To read the subsection in any other light would be to give to the board the power, for example, to determine who shall farm and who shall not, a power quite inconsistent with the very purposes of the Act which relate to orderly marketing, pools, etc. and not to the mandatory control of production, otherwise than by quotas and pooling. Section 5 of the Regulations would, in consequence, seem to be ultra vires as being made in furtherance of a power which is not like any power conferred upon the Board by the Prince Edward Island legislation.

Section 8(1)

The power conferred upon the Board to suspend or revoke licences is expressed in section 5(j) of the Prince Edward Island Natural Products Marketing Act as follows:

"(j) to suspend or revoke at any time any license (sic) granted under this Act and to establish appeal procedures."

The Board is, therefore, given a blanket power limited only by the proper purposes doctrine to suspend or revoke licences. Section 8(1) of the Regulations would appear, therefore, to be intra vires. Yet it may be accounted an unusual or unexpected use of the power given by section 5(j) of the Act to provide for suspension but not for any appeal procedure, as would appear to be contemplated by paragraph (j).

It is also to be observed that subsections (1) and (2) of section 8 are not co-extensive and that there is only provision for the lifting of suspension upon the wholesaler satisfying the Board that he will comply with Regulations and Orders of the Board. There is no provision for re-instatement of a licence suspended for failure "to take reasonable steps to maintain the quality of" a regulated product. This phrase is quite vague and the absence of both an appeal procedure and a provision for re-instatement is, accordingly, the more offensive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would counsel like to add to or expand upon what he has down here in print?

• 1115

Mr. Eglington: The last paragraph under the heading Section 5 should perhaps be elaborated upon. There is an allusion which is perhaps misleading. I was attempting to argue that the only power given under the Prince Edward Island legislation, the relevant parts of which are cited there, is to grant the licence and is not to determine who shall be entitled to a licence and who shall not. I arrived at that construction because if one relies upon paragraph (f) which says:

[*Interprétation*]

(f) to require any or all persons engaged in the production of or any aspect of marketing of any regulated product to register with and obtain licenses (sic) from the commodity board;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product."

Il semblerait que cette disposition ne donne aucunement à l'Office de commercialisation le pouvoir d'établir une distinction entre les personnes qui demandent des licences pour quelle que raison que ce soit. Elle signifie plutôt que toutes les personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation peuvent être tenues de s'inscrire et qu'ainsi, elles obtiendront des licences. Si l'on interprétait ce paragraphe de toute autre façon, on donnerait à l'Office le pouvoir de déterminer, par exemple, qui doit ou non cultiver la terre, pouvoir assez peu conforme aux objectifs même de la loi qui a trait à la commercialisation, aux mises en commun etc. et non pas au contrôle obligatoire de la production autrement qu'au moyen de systèmes de contingentement et de mise en commun. L'article 5 du règlement semblerait donc être ultra vires, puisqu'il est établi pour l'avancement d'un pouvoir différent de tout pouvoir conféré à l'Office par la loi de l'Île-du-Prince-Édouard.

Article 8(1)

Le pouvoir conféré à l'Office de suspendre ou d'annuler les licences se trouve dans l'alinéa 5(*j*) de la Prince Edward Island Natural Products Marketing Act, ainsi qu'il suit:

"(j) to suspend or revoke at any time any license (sic) granted under this Act and to establish appeal procedures."

On confère donc à l'Office un pouvoir général limité seulement par le fait qu'il doive suspendre ou annuler les licences à des fins appropriées. Le paragraphe 8(1) du Règlement semblerait donc être intra vires. Cependant, il peut sembler inusité ou inattendu de se servir du pouvoir conféré par l'alinéa 5(*j*) de la loi pour décréter une suspension, sans établir une procédure d'appel comme semblerait le prévoir l'alinéa (*j*).

Il faut aussi remarquer que les paragraphes (1) et (2) de l'article 8 n'ont pas la même partie et que l'on prévoit le retrait d'une suspension à l'égard d'un marchand en gros seulement si ce dernier convainc l'Office qu'il observera ses règlements et ordonnances. On ne prévoit pas le rétablissement d'une licence suspendue parce qu'on avait omis de prendre les mesures raisonnables pour maintenir la qualité d'un produit réglementé. Cette expression est assez vague et c'est pourquoi l'absence d'une procédure d'appel et d'une disposition prévoyant le rétablissement est d'autant plus choquante.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Est-ce que notre conseiller désire en ajouter à ce qu'il a mis dans le texte imprimé ou s'étendre à ce sujet?

M. Eglington: Le dernier paragraphe de l'article 5 exige peut-être quelques explications. Une allusion peut y sembler trompeuse. J'ai essayé de démontrer que le seul pouvoir conféré en vertu de la législation de l'Île-du-Prince-Édouard, dont les textes pertinents sont d'ailleurs cités, consiste à délivrer un permis mais non à déterminer qui y a droit. C'est une conclusion que j'ai tirée du paragraphe *f*) ainsi libellé:

[*Text*]

> to require any or all persons engaged in the production of or any other aspect of marketing of any regulated product to register with and obtain licenses (sic) from the commodity board;

and if one were to interpret that as giving a discretionary power, it would give the Commodity Board the power to regulate not the marketing, growing or production of turnips but the power to determine who shall grow turnips and who shall not grow turnips, which is not what is in mind in this whole scheme of legislation. If one applies that construction to growing turnips, then one must necessarily apply the same construction of paragraph (f) to other aspects of the marketing of turnips, so the persons involved here presumably must be granted their licence if they apply for it.

Section 5 of this particular set of regulations simply says:

> The Board may issue a wholesaler's licence on application in the form prescribed together with the payment of the fee of $1.

It would seem under the Prince Edward Island legislation all they can do is simply issue the licence. They must issue the licence upon making the application and the payment of the fee.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Should we not point out or stress the comment made by our Counsel that reveals it is ultra vires and see what sort of reply we would get back? How could this be remedied?

Mr. Eglington: The easiest way to remedy it is to delete the word "may" in Section 5 and put in the word "shall." That would solve all the rather messy arguments about when "may" means "shall" and when "may" means "may."

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Hopefully, with the comments from our Counsel, this will maybe happen.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should hope so.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I was going to ask one other question about Section 5. In the first paragraph where you say:

> No criteria whatever are specified according to which the Board must govern itself in deciding whether or not to grant a wholesaler's licence.

the matter is left entirely within the discretion of the Board, and I was wondering if you could find out what has been the custom as far as this is concerned.

Mr. Leblanc (Laurier): They may have guidelines within the Board which are not published. Maybe it would be important that those guidelines be published, so that there is no discrimination against anyone. They may judge some facts through guidelines of some sort, I am sure of that. They are not out of the blue sky.

[*Interpretation*]

> To require any or all persons engaged in the production of or any aspect of marketing of any regulated product to register with and obtain licenses (sic)from the commodity board; (Exiger de toute personne produisant ou commercialisant en tout ou partie un produit réglementé de se faire inscrire à l'Office de commercialisation et d'y obtenir un permis;)

et si on l'interprète comme signifiant que cela confère un pouvoir discrétionnaire, cela autoriserait l'Office de commercialisation des produits agricoles non pas à réglementer la mise en marché des produits mais à déterminer qui pourra ou ne pourra pas cultiver des navets, ce qui est certainement étranger à l'esprit de la loi. Si on applique ce texte à la culture des navets, on doit nécessairement l'appliquer au paragraphe *f*) touchant d'autres aspects de la commercialisation des navets et conclure que ceux qui, selon ce règlement, sollicitent une licence doivent l'obtenir.

L'article 5 du règlement dit simplement ceci:

> l'Office peut délivrer une licence de commerce de gros ... sur la formule prescrite ... accompagnée d'un droit de $1.

Il semble, en vertu de la législation en Île-du-Prince-Édouard, que l'Office ne peut que délivrer la licence. La licence doit être accordée sur demande et moyennant paiement d'un droit.

Le vice-président (M. Robinson): Ne devrions-nous pas signaler ou souligner le commentaire de notre conseiller juridique révélant la nature *ultra vires* de la question et voir la réponse que nous obtiendrions? Comment cela pourrait-il être corrigé?

M. Eglington: Le remède le plus simple est de biffer le mot «peut» à l'article 5 pour le remplacer par le mot «doit». Cela mettrait fin à tous les arguments qui engluent les discussions à savoir quand «peut» signifie «doit» et quand «peut» signifie «peut».

Le vice-président (M. Robinson): Espérons que les observations de notre conseiller auront ce résultat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je l'espère.

Le vice-président (M. Robinson): J'allais poser une autre question au sujet de l'article 5. Dans le premier paragraphe de votre texte, vous dites:

> On ne précise aucun des critères que doit observer l'Office lorsqu'il décide d'accorder ou non une licence à un marchand de gros.

Cela est laissé entièrement à la discrétion de l'Office et j'aimerais savoir si vous avez pu découvrir quelle est la coutume à cet égard.

M. Leblanc (Laurier): Il est possible que des directives particulières à l'Office ne soient pas publiées. Peut-être serait-il à propos de publier ces directives ou lignes de conduite, afin d'éliminer toute discrimination à l'égard de quiconque. Il est possible que certains faits soient évalués selon leurs propres critères. Cela ne vient pas de l'air du temps.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): They should not apparently be making any judgment at all; it should be mandatory. The chap applies and he fills out the form and he gets his licence. That appears to be what the Prince Edward Island legislation requires, as I read it.

Mr. Eglington: I would think so, but even if the argument were to be made that the granting of a licence is discretionary, then Section 5 would appear to be objectionable. There are absolutely no criteria specified as to how the Board is to govern itself in deciding who will get a licence and who will not. I still think under the legislation as it stands the Board must issue the licence. I think that is supported by looking at Section 8, which seems to be predicated upon anyone getting a licence who applies. Then there is the power to take it away.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, they must issue, but they can revoke or suspend too. Maybe there are some minutes of their meetings where they have those guidelines by which they abide.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we are going to ask that question.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes. It would be interesting to know how they go about it, especially when they revoke or suspend licences. What reason do they invoke for that? Have they ever done it? I do not know.

Senator Lafond: Find out from them whether it is essentially a licensing process, as the words seem to imply, or whether it is intended to be just a registration process, so that whoever indulges in the business puts his name up.

Mr. Leblanc (Laurier): They could open up a registrar's office.

• 1120

Mr. Eglington: I must confess I do not know how large the turnip traffic is.

Senator Lafond: For the purposes of Prince Edward Island, it is extremely large.

Mr. Eglington: On Section 8 itself, there would appear to be an hiatus in a sense. The licence can be suspended for failure to take reasonable steps to maintain the quality of the turnips and also for failure to comply with the regulations or orders of the Board. In subsection 2, it seems that the licence which has been suspended can only be restored if one gives an undertaking to comply with the regulations or orders and not if one has the licence suspended for failure to take reasonable steps to maintain quality by promising to maintain the quality. There seems to be a gap which could cause hardship. The language in what is a suspension provision, the failure to take reasonable steps to maintain quality, is very, very vague. The question then arises as to what guidelines they have for suspending on grounds of quality control.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): With regard to that last paragraph of yours concerning Section 8 on page 1 of your comments, as you indicate it appears to be *intra vires* but there is no provision for any appeal procedure, maybe we could ask them what procedure they do use and then get further clarification of their process.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils ne devraient pas avoir à passer de jugement; ceci devrait être obligatoire. Celui qui requiert la licence remplit sa formule et obtient sa licence. Cela semble être l'intention de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Eglington: C'est ce que je pense mais, même si l'on prétendait que l'octroi d'une licence est un pouvoir discrétionnaire, l'article 5 n'en serait pas moins inacceptable. Aucun critère ne précise en vertu de quelle disposition l'Office peut déterminer qui a le droit ou non d'obtenir une licence. Je persiste à croire que, selon les termes actuels de la loi, l'Office doit délivrer la licence. J'estime que cela a sa contrepartie à l'article 8 dont le prédicat semble être que la licence doit être délivrée à quiconque la demande. Il n'y a rien qui autorise à la reprendre.

M. Leblanc (Laurier): Oui, la licence doit être délivrée, mais elle peut aussi être suspendue ou révoquée. Il est possible que les procès-verbaux de l'Office comprennent certaines directives auxquelles l'Office se conforme.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous allons poser la question.

M. Leblanc (Laurier): Oui. Il serait intéressant de savoir de quelle façon l'on procède, surtout dans le cas de la suspension ou de la révocation des licences. Quelle raison peut être invoquée? Est-ce que cela a déjà été fait? Je n'en sais rien.

Le sénateur Lafond: Il faudrait demander s'il s'agit essentiellement d'une méthode d'octroi d'une licence, comme le texte semble l'indiquer, ou s'il s'agit simplement d'inscription aux registres du nom des producteurs et des responsables de la commercialisation.

M. Leblanc (Laurier): Ils pourraient établir un registre.

M. Eglington: J'avoue que je ne sais pas quelle est l'importance du commerce du navet.

Sénateur Lafond: Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, il est très important.

M. Eglington: Il semblerait y avoir une lacune due au texte même de l'article 8. L'article prévoit la suspension du permis lorsque le producteur a omis de prendre les mesures raisonnables pour maintenir la qualité des navets, et aussi lorsqu'il n'observe pas les règlements et ordonnances de l'Office. A la lecture du paragraphe (2) il semble qu'une licence suspendue ne peut être rétablie que si le producteur s'engage à observer ces règlements et ordonnances, mais on ne prévoit pas le rétablissement d'une licence suspendue parce qu'on avait omis de prendre les mesures raisonnables pour maintenir la qualité, même si le producteur s'engage à les prendre à l'avenir. A cause de cette lacune, certains producteurs pourraient se trouver en difficulté. Le libellé de cette disposition relative aux suspensions des licences, et notamment la phrase relative aux mesures raisonnables pour maintenir la qualité, est extrêmement vague. On doit donc se demander s'il existe des critères portant sur la suspension à la suite des contrôles de qualité.

Le vice-président (M. Robinson): A propos du dernier alinéa, à la première page de vos commentaires, concernant l'article 8, vous indiquez bien que ce paragraphe semble être *intra vires*, mais qu'il n'est prévu aucune procédure d'appel; peut-être pourrions-nous demander à la province quelle est la procédure qu'elle utilise, pour mieux comprendre comment cela se passe là-bas.

[*Text*]

On page 2 of your comments, it seems to me rather obvious that if there is a suspension lifted, then reinstatement would follow. It seems logical to me, but maybe we need clarification on that also.

Mr. Eglington: The point I was making there was that there only appears to be a provision for lifting of the suspension and reinstatement of the licence on promising to comply with regulations or orders of the Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All regulations . . .

Mr. Eglington: Now, one may well have had the licence suspended not on that ground, but on the ground of failure to maintain quality, and there is no provision for giving back the licence if one undertakes in future to maintain quality.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): It appears to me there is an obvious ambiguity and we should ask for some clarification of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, subsection (2) says:

> Upon the application of any wholesaler whose licence has been suspended pursuant to subsection (1), that is for failing to take reasonable steps to maintain quality . . . the Board may reinstate the licence . . .

so that it is consequent upon subsection 1, as I read it, that he must give an undertaking that he will comply with all regulations or orders of the Board in the future.

Mr. Eglington: There would appear to be some gap in the drafting in there, I think . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . because, if one has been suspended for failure to maintain quality and one gets it back by promising to observe all the regulations or orders, then it is really a *non sequitur*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Presumably there is a regulation or order dealing with quality to which they have not referred.

Mr. Eglington: I have not found it. I have not found any blanket provision which says one must . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should have said, perhaps, a regulation or a guideline such as Mr. Leblanc was asking about.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I hope that we get some clarification on this appeal procedure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): It is not referred to at all. There is no reference to an appeal procedure, but certainly there must be one.

Mr. Eglington: In a subsequent instrument, I do discuss what appears to be an appeal procedure, but it does not . . .

[*Interpretation*]

A propos de la deuxième page de vos commentaires, il me semble assez évident qu'une licence suspendue doit pouvoir être rétablie. Cela me semble logique, du moins, mais peut-être va-t-il falloir se renseigner à ce sujet.

M. Eglington: J'essayais de vous signaler que la seule disposition prévoyant le rétablissement d'une licence suspendue semble être celle qui exige un engagement à observer les règlements et ordonnances de l'Office.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tous les règlements de . . .

M. Eglington: Or, dans les cas où la licence a été suspendue, non pas pour cette raison-là, mais parce qu'on a omis de maintenir la qualité du produit, il n'existe aucune disposition permettant de rétablir la licence si le producteur s'engage à maintenir la qualité à l'avenir.

Le vice-président (M. Robinson): Il me semble évident qu'il y a ici une certaine ambiguité, et qu'il faudrait tirer cela au clair.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, le paragraphe (2) de l'article précise:

> Sur demande d'un grossiste dont la licence a été suspendue conformément au paragraphe (1),l'Office peut remettre ladite licence en vigueur si le grossiste en cause assure l'Office qu'il se conformera à l'avenir à tous ses règlements ou ordonnances.

De sorte que cela me semble dépendre du paragraphe (1), étant donné qu'il doit s'engager à se conformer à l'avenir à tous les règlements ou ordonnances de l'Office.

M. Eglington: Le libellé présente ici à mon avis une lacune . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . car il est tout à fait illogique de suspendre une licence pour non-respect de la qualité pour la rétablir ensuite en exigeant l'engagement à se conformer aux règlements et ordonnances.

Le coprésident (sénateur Forsey): On suppose qu'il existe un règlement ou une ordonnance portant sur la qualité, mais qu'ils n'ont pas jugé utile de le citer.

M. Eglington: Je n'en ai pas trouvé. Je n'ai trouvé aucune directive générale qui exige que l'on prenne des mesures . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aurais peut-être dû dire plutôt un règlement ou une directive tels que ceux dont parlait M. LeBlanc.

Le vice-président (M. Robinson): J'espère que nous pourrons obtenir des renseignements au sujet de cette procédure d'appel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le vice-président (M. Robinson): Le règlement n'en parle pas du tout. Il n'est nulle part question de procédure d'appel, et pourtant il doit exister une procédure.

M. Eglington: Dans un autre texte réglementaire qui suit, je cite ce qui semble représenter une procédure d'appel, mais cela ne règle pas . . .

[*Texte*]

• 1125

Mr. Baldwin: Might I ask a couple of questions, Mr. Chairman. Dealing with the last point, it seems to me fairly ridiculous that a Board should be in a position to insist upon the wholesaler's taking such steps as it considers necessary to satisfy the Board, and to insist that he will comply with all regulations—in other words, that he will obey the law. It is like saying "I want a guarantee from you that you are going to obey the law", because the orders and the regulations are part of the law, assuming they have been properly passed and are not ultra vires, and to get from some person an undertaking that from now on he will obey the law is the height of stupidity. Why it should be necessary, I do not know. If suspension takes place because of the failure to maintain the quality of the product, but having once been suspended for that reason, then being out in the cold he comes back and on bended knee saying, "well not only will I maintain the quality, but I will obey the law as it has been set down", I think that is absolutely stupid. Of course, that is only a statement of my opinion.

Another thing I would like to ask the counsel about is on the first page. It says:

> Section 5 of the Regulations would, in consequence, seem to be ultra vires as being made in furtherance of a power which is not like any power conferred upon the Board . . .

Is your observation there made because you feel that the provincial legislation does not seem to give any similar power?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Baldwin: I see. I was through this bill when we hassled it all one summer about five years ago and subsequently the same issue is being raised in the oil legislation, the petroleum legislation. Once it appears that a commodity is about to be or is actually entered into interprovincial or export trade, then is the power to regulate in the hands of the federal administration? I am asking this for information purposes, no matter what powers a provincial agency has under its provincial enabling statute, would they not be able to authorize a provincial agency to step in and intervene on behalf of the federal administration to deal with the regulation of commodities which are traded interprovincially and if so, would that be intra vires?

Mr. Eglington: They could do that, but in fact they have not because the Agricultural Products Marketing Act, Section 2(1) restricts the power that can be given to regulating provincial and export trade. Restricted is a rather inelegant phrase—"which gives powers like the powers"—those are the words that are used—that the Board possesses under the provincial legislation. So the Board cannot get more power to regulate interprovincial and export than it has under the provincial legislation to regulate intraprovincial.

Mr. Baldwin: I am thinking of these cases that I hear a lot of comment about now, such as the Ontario Egg Marketing Agency, when we had that Manitoba case. The thing we are going to get into, and I think it will increase in frequency from now on, is the extent to which the federal jurisdiction can in fact, clothe a provincial agency with power. How much power has it, and I . . .

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Permettez-moi de poser deux questions, monsieur le président. Au sujet précédent, il me semble assez ridicule que l'Office doive insister pour que le grossiste prenne les mesures qui lui semblent nécessaires, insister pour qu'il se conforme à tous les règlements—autrement dit, pour qu'il respecte la loi. Cela revient à dire, que j'exige que vous me garantissiez que vous allez respecter la loi, car les ordonnances et les règlements font partie de la loi, une fois convenablement adoptée, et à condition d'être *intra vires*, et il est parfaitement stupide d'exiger que quelqu'un s'engage à respecter la loi à l'avenir. Je ne vois pas du tout pourquoi cela serait nécessaire. Sa licence suspendue pour non-respect de la qualité du produit, le grossiste doit revenir à genoux pour dire «Je m'engage dorénavant non seulement à maintenir la qualité du produit mais aussi à me conformer aux lois en vigueur»; je trouve cela complètement stupide. Il ne s'agit, évidemment, que d'une opinion personnelle.

Mon autre question porte sur la première page des commentaires du conseiller. On y lit:

> L'article 5 du règlement semblerait donc être *ultra vires*, puisqu'il est établi pour l'avancement d'un pouvoir différent de tout pouvoir conféré à l'Office . . .

Est-ce que vous dites cela parce que vous avez l'impression que les lois provinciales ne prévoient aucun pouvoir de ce genre?

M. Eglington: Oui.

M. Baldwin: Je vois. J'ai étudié ce projet de loi au cours d'un été, il y a environ cinq ans, lorsqu'on voulait le faire adopter, et voilà maintenant que la même question se pose au sujet des lois sur le pétrole. Une fois que l'on constate qu'un produit doit faire l'objet d'un commerce interprovincial ou d'exportation, est-ce que les pouvoirs fédéraux ont alors le droit de contrôler ce commerce? Je demande cela à titre de renseignement; quels que soient les pouvoirs prévus par le statut d'autorisation provinciale, l'administration fédérale ne pourrait-elle pas autoriser une agence provinciale à réglementer les produits qui font l'objet d'un commerce interprovincial, et si c'est le cas, cela serait-il *intra vires*?

M. Eglington: Elle pourrait le faire, mais en fait, cela ne s'est pas produit parce que le paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles limite les pouvoirs qui peuvent être accordés en vue de réglementer le commerce interprovincial et d'exportation. Le mot «limiter» n'est pas très élégant, le texte parle en fait de «pouvoirs équivalents aux pouvoirs» conférés à l'Office par la loi provinciale. L'Office ne peut donc pas obtenir un plus ample contrôle sur le commerce interprovincial ou d'exportation qu'il n'en a déjà en vertu de la loi provinciale.

M. Baldwin: Je songe à ces affaires dont on entend beaucoup parler actuellement, telles que celles de l'Office ontarien pour la commercialisation des œufs, l'affaire du Manitoba. De plus en plus, à mon avis, il va falloir décider dans quelle mesure le gouvernement fédéral peut accorder des pouvoirs aux offices provinciaux. Quels pouvoirs ceux-ci peuvent-ils détenir, et puis . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: Under this Act, the Agricultural Products Marketing Act, which was used to give the Prince Edward Island board its power, the only power that can be given is the power like the power that it has under the provincial legislation.

Now, I agree with you they could have given it more power, but the Act restricts the power that can be given.

Mr. Baldwin: Yes. So, in your view that any attempt to give to a provincial agency alleged authority to operate and to regulate in terms of interprovincial or export trade must be narrowly limited to correspond to or be—*ejusdem generis* would be the term to use with regard to the same powers which it has been given by the province?

Mr. Eglington: Well, if it is done under Section 2 of this Act, yes. I take it that the object of the legislation is simply to make the powers of the Board co-extensive in intraprovincial and interprovincial trade and export.

Mr. Baldwin: The reason I raise this is because no province has the power to give any authority to a provincial agency to do anything with regard to export or interprovincial trade. So there may be a hiatus there that maybe the federal legislation may have to be amended if these powers are going to be sought.

This is an obiter suggestion, but I only raised it because we may be into a number of these things in the future.

• 1130

Mr. Eglington: There would be practical difficulties. The boards are composed of laymen and not lawyers. They may find it a bit confusing to have one set of powers for intraprovincial trade and a wider set of powers. Their employees and agents particularly may exercise the wrong powers in the wrong place.

Mr. Baldwin: I will stop now, but my idea in raising it, Mr. Chairman, is to get from somebody responsible for this board, some explanation as to how they hope, under the existing act, to give powers of this kind and to get their view on this question that has been raised.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any other point on this particular order? If not, I think we can move on to the next one, P.E.I. Vegetable Seizure 73-90 (Interprovincial Export) Regulations. This is a big day for Prince Edward Island. I think our counsel's comments should be printed again.

SOR/73-90

P.E.I. VEGETABLE SEIZURE (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act.

June 16, 1975

1. The enabling powers under the Prince Edward Island Natural Products Marketing Act are contained in paragraphs (q), (r), (t) and (u) of section 5.*

[*Interpretation*]

M. Eglington: En vertu de cette loi, de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, qui a servi à la délégation à l'Office de l'Île-du-Prince-Édouard, le seul pouvoir qui puisse lui être accordé est un pouvoir équivalent au pouvoir conféré à l'Office par la loi provinciale.

Je suis d'accord avec vous pour dire que l'on aurait pu lui accorder davantage de pouvoirs, mais c'est la loi qui limite les pouvoirs qui peuvent lui être conférés.

M. Baldwin: Oui. A votre avis, donc, tout pouvoir que l'on voudrait accorder à l'Office provincial pour qu'il puisse réglementer le commerce interprovincial et d'exportation, doit être borné à l'équivalence—*ejusdem generis*—du même genre que les pouvoirs déjà conférés à l'Office par la province?

M. Eglington: Eh bien oui, dans la mesure où cela se fait en vertu de l'article 2 de cette loi. Je suppose que le but de cette loi est simplement de rendre uniforme les pouvoirs de l'Office dans les contextes provinciaux, interprovinciaux et internationaux.

M. Baldwin: Si j'ai posé cette question, c'est qu'aucune province ne peut autoriser un office provincial à réglementer l'exportation ou le commerce interprovincial. Il se pourrait donc qu'il faille modifier la loi fédérale avant de pouvoir combler cette lacune.

C'est simplement une suggestion que je fais en passant puisque nous aurons peut-être l'occasion d'examiner cette aspect à l'avenir.

M. Eglington: Il y aurait des difficultés d'ordre pratique. Les membres des offices ne sont pas des avocats. Cela serait peut-être pour eux une cause de confusion que d'avoir un ensemble de règlements qui s'appliquent au commerce interprovincial aussi bien que des règlements de portée plus vaste. Il est particulièrement à craindre que les employés et les agents de ces offices ne parviennent pas à choisir le règlement qui correspond au cas.

M. Baldwin: En faisant ma proposition, monsieur le président, j'avais l'intention de demander à l'un des responsables de l'Ooffice comment l'office envisageait d'accorder des pouvoirs de ce genre en vertu de la loi actuelle et également l'opinion de l'office sur la question qui vient d'être soulevée.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres observations sur ce règlement? Si non, je crois que nous pourrons passer au règlement sur les Saisies de légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (Commerce interprovincial et d'exportation). Voilà un grand jour pour l'Île-du-Prince-Édouard. Je crois qu'il conviendrait d'inclure ici le commentaire de notre conseiller juridique.

DORS/73-90

RÈGLEMENT SUR LES SAISIES DE LÉGUMES DE L'Î.-P.-É. (COMMERCE INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 16 juin 1975

1. Les pouvoirs habilitants conformément à la *Prince Edward Island Natural Products Marketing Act* se trouvent dans les alinéas (q), (r), (t) et (u) de l'article 5.*

[*Texte*]

"(q) to seize and dispose of any of the regulated products marketed in violation of any order of the commodity board;

(r) to require the person in charge of any vehicle to permit any agent or employee authorized by the commodity board to search the vehicle . . . ;

(t) to delegate its powers to any agent or employee authorized by the board for the proper operation of the plan under which the commodity board is constituted . . . ;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product . . . "

The powers taken under sections 4, 5, 6 and 8 of the present Regulations would generally appear to fall within the powers conferred by the several paragraphs quoted from section 5 of the Prince Edward Island legislation. A hearing is provided under section 7 before seized goods are disposed of, although it is to be observed that the Board is, in a sense, judge in its own cause since it will decide whether the goods were marketed in violation of the Board's regulations or were marketed inadvertently, and it is a Board member or authorized representative of the Board who forms the initial opinion upon which seizure is based.

The Committee might care to consider whether the phrase "where it appears to a member or an authorized representative of the Board or a police constable . . . " should not be cast in the more usual form: "where a member or an authorized representative of the Board has reasonable grounds to believe that a vehicle is transporting . . . ". This is a somewhat stiffer test than "appears".

The conferring by section 4(1) of the Regulations of a power on a police constable to stop vehicles does not appear to fall within section 5(r) of the Prince Edward Island legislation which is confined to search by (and presumably stoppage by) an agent or employee authorized by the Board. It may be argued, however, that section 4(1) of the Regulations itself amounts to the authorization of police constables to act as agents of the Board.

The words "was not marketed in violation of these Regulations . . . " in section 7(2) of the Regulations should presumably read "was not marketed in violation of any regulation or order of the Board . . . ", the phrase used in the seizure section, section 5. The phrase "in violation of these regulations" can only refer to the Prince Edward Island Vegetable Seizure (Interprovincial and Export) Regulations, which do not, of course, contain any provisions governing marketing.

*The same provisions have been continued under 23 Eliz. II cap. 42 (P.E.I.)

2. Section 9 of the Regulations confers a general right of appeal in respect of any act or decision of a member or authorized agent of the Board or of the Prince Edward Island Vegetable Growers Cooperative Association, to the Board itself in the first instance, thence to the Prince Edward Island Marketing Board. It is not clear that this adds anything further to section 7, in respect of hearings by the Board under section 7(2). Nor does section 9 confer a right of appeal from the decision of the Board under section 7(2), for section 9 is limited to appeals with respect to decisions or acts of members or authorized representatives and does not extend to decisions of the Board itself.

[*Interprétation*]

"(q) to seize and dispose of any of the regulated products marketed in violation of any order of the commodity board;

(r) to require the person in charge of any vehicle to permit any agent or employee authorized by the commodity board to search the vehicle—;

(t) to delegate its powers to any agent or employee authorized by the board for the proper operation of the plan under which the commodity board is constituted—;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product—"

Les pouvoirs assumés en vertu des articles 4, 5, 6 et 8 du Règlement actuel semblent être compris dans les pouvoirs conférés par les quelques alinéas cités de l'article 5 de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard. L'article 7 prévoit une audience avant que les produits saisis ne soient vendus, bien qu'il faille remarquer que l'Office soit en un certain sens son propre juge puisque c'est lui qui décidera si les produits ont été commercialisés en contravention du Règlement de l'Office ou par inadvertance et que c'est un membre de l'Office ou un de ses représentants autorisés qui se forme tout d'abord une opinion sur la saisie.

Le Comité voudra peut-être voir si la phrase «lorsqu'un membre ou un représentant autorisé de l'Office ou qu'un agent de police . . . soupçonne» ne devrait pas prendre la forme plus habituelle: «lorsqu'un membre ou un représentant autorisé de l'Office a des motifs raisonnables de croire qu'un véhicule transporte . . . .C'est une mise à l'épreuve un peu plus rigide qu'avec le terme «soupçonne».

L'article 4(1) du Règlement qui confère le pouvoir à un agent de police d'arrêter des véhicules ne semble pas tomber sous le coup de l'article 5(r) de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard qui se limite à une perquisition (et présumément arrestation) effectuée par un représentant, ou un employé autorisé de l'Office. On peut, cependant, présenter l'argument que l'article 4(1) du Règlement lui-même revient à donner à des agents de police l'autorisation d'agir comme représentants de l'Office.

Les mots «n'a pas été commercialisé en contravention du présent règlement—« de l'article 7(2) du Règlement devraient être, semble-t-il «n'a pas été commercialisé en contravention d'un règlement ou d'une ordonnance de l'Office . . . «, phrase utilisée dans l'article 5 concernant la saisie. La phrase «en contravention du présent règlement» ne peut que viser le Règlement sur les saisies de légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation) qui, bien sûr, ne renferme pas de disposition régissant la commercialisation.

*Les mêmes dispositions ont été conservées dans le chapitre 42, 23 Eliz. II (Île-du-Prince-Édouard)

2. L'article 9 du Règlement confère un droit général d'appel à l'égard d'un acte ou d'une décision d'un membre, d'un représentant autorisé de l'Office ou de l'Association co-opérative des producteurs de légumes de l'Île-du-Prince-Édouard, en première instance à l'Office lui-même, puis à l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard. Il n'est pas clair que cela ajoute quoi que ce soit à l'article 7, en ce qui concerne les audiences de l'Office prévues par l'article 7(2). L'article 9 ne confère pas, non plus, un droit d'appel de la décision de l'Office en vertu de l'article 7(2), car il se limite aux appels concernant les décisions ou actes des membres ou représentants autorisés et ne s'étend pas aux décisions de l'Office lui-même.

[*Text*]

Mr. Eglington: In a sense, these are old favourites come back. We have commented many times before on the seizure and inspection provisions in other of these marketing instruments.

In this particular instance, I have set out the powers given under the provincial legislation and they are, therefore, the powers the board also enjoys under the dominion legislation. In this case, a hearing is provided before seized goods are disposed of, so the seized goods are not simply taken and thrown in the sea, burnt or sold to the highest bidder. The difficulty lies in the appeal procedure. I will come back later, to the business of whether a police constable can stop and seize. There appears to be a hiatus in the appeal provision in Section 9. Section 9 reads:

> Any person aggrieved by any act or decision of a member or authorized representative of the Board or the Agency may appeal to the board . . .

If not satisfied with that decision, then on to the Prince Edward Island Marketing Board. This is the umbrella board for whatever other marketing boards there are in Prince Edward Island.

The hearing that precedes sale after seizure is provided for in Section 7(2). It is a hearing by the board itself, and not by one of its authorized representatives or the agency. So, in fact, there would appear to be no appeal procedure from a decision of the board that the goods had been marketed in violation of the regulations, therefore, that they should be disposed of.

Mr. Baldwin: The board is reviewing its own decisions, it is not appealing. It does not sit on an appeal, or it should sit on an appeal from itself. All that is given, vaguely, is the power to review a decision it has already made.

Mr. Eglington: It would seem that if one can appeal on other grounds to the Prince Edward Island Marketing Board, one ought to be able to appeal a decision to dispose of seized goods as well.

Mr. Leblanc (Laurier): It seems we are trying to focus our attention on three matters that are apparently important.

First, you mentioned: where it appears. Perhaps the wording could be: "has reasonable grounds." You want us to take action on that, I suppose. Then you said: "was not marketed in violation of the regulation". You mentioned that could also be changed.

You discussed the right of appeal, which apparently, to you, is not working properly or is not worded properly in the act itself, or in the regulation.

Those are the three main points on this issue.

• 1135

Mr. Eglington: So far, I have simply dealt with the appeal and not the other provisions.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Nous voici encore une fois devant une question qui revient souvent. Nous avons déjà examiné à plusieurs reprises les dispositions sur la saisie et l'inspection prévues dans d'autres textes réglementaires concernant la commercialisation.

Dans ce cas particulier, j'ai signalé les pouvoirs prévus dans la loi provinciale et, par conséquent, conformes à la loi fédérale. Puisqu'il faut tenir une audience avant que les produits saisis ne soient vendus, on évite toute mesure arbitraire. C'est la procédure d'appel qui pose des difficultés. Je reviendrai plus tard à la question de savoir si un agent de police peut ordonner une saisie. Il semble y avoir une lacune dans la disposition d'appel prévu à l'article 9. L'article 9 se lit comme suit:

> Toute personne lésée par un acte ou une décision d'un membre ou d'un représentant autorisé de l'office ou de l'association a le droit d'en appeler à l'office . . .

Si la personne n'accepte pas la décision de cet office, elle peut en appeler à l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard, office central de la province qui régit tout ce qui relève des différents offices de mise en marché.

Le paragraphe 2 de l'article 7 prévoit une audience avant la vente des produits saisis. C'est l'office lui-même qui tient cette audience, et non pas un représentant autorisé ni l'association. Ainsi, il ne semblerait pas y avoir de véritable procédure d'appel d'une décision de l'office voulant que les produits ont été commercialisés en violation des règlements, décision qui entraîne la vente des produits en question.

M. Baldwin: Il s'agit effectivement d'un nouvel examen de sa décision de la part de l'office et non pas d'un appel. L'office ne peut pas entendre un appel de sa propre décision. En somme, on ne donne qu'une vague assurance que la première décision pourra faire l'objet d'une nouvelle étude.

M. Eglington: S'il est possible d'interjeter appel auprès de l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard pour d'autres raisons, il me semble que l'on devrait également pouvoir en appeler d'une décision d'écouler des produits saisis.

M. Leblanc (Laurier): Il me semble que nous essayons de préciser trois questions importantes.

Vous avez d'abord parlé de la possibilité de remplacer la formule habituelle de «lorsqu'un membre ... soupçonne» par la forme plus habituelle «lorsqu'un membre . . . a des motifs raisonnables de croire . . . «. Il faudra sans doute que nous en décidions. Vous avez ensuite parlé de la possibilité de changer la formule «n'a pas été commercialisé en violation du présent règlement».

Enfin, il est question du droit d'appel qui, apparemment, selon vous, n'est pas assuré comme il l'eût fallu par la loi ou le règlement.

Voilà les trois principaux aspects.

M. Eglington: Jusqu'ici, il était question seulement de l'appel et non pas des autres dispositions.

[*Texte*]

The other point is first, the test which is used before seizure is effected. At present it reads:

> 4. (1) Where it appears to a member or an authorized representative of the Board or a police constable . . .

Perhaps the old ways are the best ways and the more usual formula should be used: has reasonable grounds to believe, rather than: appears.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I certainly think the different tests to which you referred should be used. I do not think there is any question. I think it is in the realm of consistency as well, as far as this is concerned.

Mr. Eglington: Apart from anything else, the words: reasonable grounds to believe, do have centuries of jurisprudence built up around them.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Could we ask if this is what they really mean, or this is what they actually said, because I think, customarily, you should certainly indicate that we should use the words: reasonable grounds to believe, because they both . . .

Mr. Eglington: There is always a subjective test, the other is objective.

The second point raised was the question of whether a police constable has the right to stop and search and seize. This is dubious. The Order says:

> act as an agent or employee authorized by the Board.

Then, this particular section gives the power to a police constable as well.

Now, I suppose it would be possible to argue that the words in Section 41 amount to an authorization of police constables, but I would have been happier seeing a separate section saying that police constables are authorized agents of the Board for the purposes of these regulations.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well, I would have thought there would be some instruction whereby a member, or an authorized representative of the Board would instruct a police officer, that the police officer would not get involved in this unilaterally.

Mr. Eglington: That is right.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I would think the police officer would not really know. The information would have to be brought to his attention, then he would use his police powers to carry out the wishes of the Board or the representatives of the Board.

Mr. Baldwin: What you are really saying is that the words: or a police constable, are superfluous, because if a police constable becomes, through proper steps, the authorized representative, he has the right to act. The words: or a police constable, standing by themselves suggest there is a difference, so there could be a difference between an authorized representative and a police constable.

Mr. Eglington: I think there is a profound difference because paragraph (r) of Section 5 of the Prince Edward Island legislation says that it is only agents or employees authorized by the Board . . . There would have to be an authorization to the police constable. One does this, either in general terms by authorizing all police constables as agents of the Board for the purposes of these regulations, or one has to do it case by case. But simply to put in Section 4: can be stopped by any police constable, appears to be ultra vires.

[*Interprétation*]

L'autre facteur dont il faut également tenir compte est l'examen qui se fait avant que les saisies ne soient effectuées. Le libellé actuel est le suivant:

> 4. (1) Lorsqu'un membre ou un représentant autorisé de l'Office ou un agent de police . . . soupçonne . . .

Il se peut que l'ancienne formule soit toujours la meilleure: lorsqu'un membre ou un représentant autorisé . . . a des motifs raisonnables de croire . .t.

Le vice-président (M. Robinson): Il ne fait aucun doute qu'il faille conserver les tests auxquels vous faites allusion. Dans le cas actuel, je pense qu'il serait plus logique de le conserver.

M. Eglington: Tout le reste mis à part, la formule, «a des motifs raisonnables de croire» est celle qu'on utilise depuis des siècles déjà.

Le vice-président (M. Robinson): Nous pourrions peut-être demander si c'est bien cela qu'ils veulent dire, étant donné qu'il faudrait indiquer que la formule «a des motifs raisonnables de croire» devrait être utilisée.

M. Eglington: Il y a toujours un test subjectif, mais l'autre est objectif.

Le deuxième point qu'on a soulevé concernait le droit, pour un agent de police, d'arrêter un véhicule et d'effectuer une perquisition et une saisie. Cela n'est pas certain.

> Les règlements reviennent à donner à des agents de police l'autorisation d'agir comme des représentants de l'Office.

Les agents de police ont ainsi l'autorisation de l'Office d'agir ainsi.

Il serait donc possible de dire que l'article 4(1) du Règlement donne à des agents de police l'autorisation de faire des saisies, mais je serais plus à l'aise si un article à part accordait à des agents de police le droit d'agir comme représentants de l'Office aux fins du règlement.

Le vice-président (M. Robinson): J'aurais pensé qu'un membre ou un représentant autorisé de l'Office donnerait des directives aux agents de police, pour qu'ils ne soient pas obligés d'agir unilatéralement.

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président (M. Robinson): L'agent de police ne saurait pas comment agir. Il faudrait que ces renseignements soient portés à son attention, et il se servirait de son autorisation en tant qu'agent de police pour exécuter les désirs de l'Office ou des représentants de l'Office.

M. Baldwin: A vrai dire, vous dites que l'expression «ou un agent de police» est superflue, parce que, si un agent de police reçoit l'autorisation d'agir d'un représentant de l'Office, il peut effectuer une perquisition et une saisie. L'expression «ou un agent de police» laisse entendre qu'il existe une différence entre un agent de police et un représentant autorisé de l'Office.

M. Eglington: Il existe une différence importante dans ce cas, étant donné que l'alinéa r) de l'article 5 du Règlement qui s'applique à l'Île-du-Prince-Édouard, dit que seul un membre ou un représentant autorisé par l'Office peut agir. Il faudrait que l'agent de police soit autorisé à agir. Il faut le faire, soit en procédant cas par cas, soit en autorisant tous les agents de police à agir en tant que représentants de l'Office aux fins de ce règlement. Mais il serait *ultra vires* de dire, comme on le fait dans l'article 4, que n'importe quel agent de police peut arrêter un véhicule.

[*Text*]

Mr. Baldwin: It is comparable to the writs of assistance given to the RCMP under the Excise Act and the Narcotics Act. The writ of assistance is directed to a specific constable and gives him the power to operate under the Act, but it has to be done in that sense, to invoke his right to act. I think Mr. Robinson is quite right.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Another point I want to mention is there should be a suggested change in order to be consistent, concerning Section 7(2). It should not read:

These Regulations,

but:

any regulations.

This observation follows-up on what our counsel has already stated.

Then, on the following page under comment No. 2, on Section 9, it seems to me we require further clarification to be consistent with what I would assume is the policy.

Mr. Eglington: What we require are changes in the wording so it reads: any person aggrieved by any act or decision of the Board, a member of the Board or authorized representative of the Board.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Perhaps we can recommend this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In that case you could hardly say: any person aggrieved by any act, or decision of the Board, may appeal to the Board. It would have to be redrafted further.

Mr. Eglington: May appeal to the Prince Edward Island Marketing Board.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): But the other part about the authorized representative or member, you could leave the appeal to the Board from the individual member as it stands and a further appeal, if necessary, to the Prince Edward Island Marketing Board.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): As a point of information, who will you be contacting or should this Committee be contacting with regard to these suggested changes; the board, or the Prince Edward Island Marketing Board or the Department of Agriculture?

• 1140

Mr. Eglington: It is the Department of Agriculture they will contact, until they are all thinned down to the agency that actually draws up these instruments and makes them—the Department of Agriculture, which I must say is particularly good at chasing things up for us. It has been very helpful and looks after us.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other comments or questions on SOR 73-90? If not, we can then proceed, I think, to SOR 73-91, Prince Edward Island Vegetable Directed Sales (Interprovincial and Export) Regulations on which again, I think, our counsel's brief comments ought to be printed.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Cela peut se comparer à l'ordre de saisie dont la GRC peut se servir en vertu de la Loi sur l'accise et la Loi sur les stupéfiants. Un agent de police donné peut donner cet ordre de saisie, qui lui donne l'autorisation d'agir en vertu de la loi, mais c'est ainsi qu'il faut procéder si on veut lui donner l'autorisation d'agir. Je pense que M. Robinson a tout à fait raison.

Le vice-président (M. Robinson): Je voulais également mentionner le fait qu'on devrait changer l'article 7(2) si on veut être logique. On ne devrait pas dire:

. . . le présent règlement.

mais

. . . tout règlement.

Cette remarque fait suite à la déclaration de M. Eglington.

A la page suivante, où il est question de l'article 9, j'ai l'impression qu'il nous faut élucider davantage la question si nous voulons suivre de façon logique cette politique.

M. Eglington: Il nous faut changer le libellé pour qu'il se lise comme suit: toute personne lésée par une action ou une décision de l'Office, d'un membre de l'Office, ou d'un membre ou un représentant autorisé de l'Office . . .

Le vice-président (M. Robinson): Nous pourrions peut-être recommander qu'une telle modification soit faite.

Le coprésident (sénateur Forsey): A ce moment, vous ne pourriez pas dire: toute personne lésée par une action ou une décision de l'Office peut faire appel à l'Office. Il faudrait faire d'autres modifications.

M. Eglington: C'est-à-dire qu'une telle personne pourrait faire appel auprès de l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais là où il est question d'un représentant autorisé ou d'un membre de l'Office, vous pourriez préciser que tout membre peut faire appel à l'Office, et si cela devient nécessaire, il peut faire également appel à l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le vice-président (M. Robinson): A titre de renseignement, j'aimerais savoir à qui le Comité devrait s'adresser pour ces changements proposés: à l'Office de commercialisation de l'Île-du-Prince-Édouard ou au ministère de l'Agriculture?

M. Eglington: On s'adressera au ministère de l'Agriculture pour en arriver à l'organisme qui rédige ces textes—le ministère de l'Agriculture, est d'ailleurs particulièrement compétent pour s'en occuper en notre nom. Il l'a toujours très bien fait pour nous.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres remarques ou d'autres questions à propos du DORS 73/90? Sinon, nous pouvons passer au DORS 73/91, Règlement sur la circulation commerciale dirigée des légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (Commerce interprovincial et d'exportation). Dans ce cas également, les remarques de notre conseiller juridique devraient apparaître au compte rendu.

[*Texte*]

SOR/73-91

P.E.I. VEGETABLE DIRECTED SALES (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 16, 1975

1.Sections 9 ff.

No provision is made for issuing, suspending or revoking transport permits. Is one to assume that such permits are issued automatically on request or, contrariwise, that they will only be issued if the Board sees fit to do so?

2. The standard of quality is left to the opinion of the Agency. Members of the Committee have been exercised by the use of the phrase "in the opinion of" in other contexts. If it were to be deleted in this instance the test of "marketable quality" would be left, ultimately, to the courts on an application for a writ of mandamus. The evidentiary problems would be great, but not insurmountable, and would be no greater than those arising under section 8 of SOR/72-516 (P.E.I. Vegetable Licensing (Interprovincial and Export) Regulations) where the subjective element of the Board's opinion is not present.

Mr. Eglington: With a typographical correction, there should be a heading to paragraph number two and the heading should read Section 8.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): Yes, that is what I thought. I looked at the thing and decided it must refer to Section 8.

Mr. Eglington: Section 9 and following simply has a whole lot of prohibitions about not using licences and containers and labels and tags and when we can use them and so on, but there is no provision actually made for issuing transport permits or suspending or revoking them and one is left in a quandary as to whether one simply registers and gets the transport permit or whether they only give them to some people and not to others and so on. I think that needs to be clarified.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well, we would like to get clarification too because of your comment on number one.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): Well that is what counsel is talking about at the moment, is it not?

Mr. Eglington: That is correct, yes.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Oh, and actually you are referring to Section 9. That is 9ff?

Mr. Eglington: Section 9 and following.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Oh, that is what you mean. Oh, I see.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): You are perhaps more accustomed to the Latin, et seq., Mr. Vice-Chairman. I hope counsel will notice that in future he must put it in Latin for the Vice-Chairman, so that he will not be deceived by the English abbreviation.

[*Interprétation*]

DORS/73-91

RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION COMMERCIALE DIRIGÉE DES LÉGUMES DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD (COMMERCE INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 16 juin 1975

1. Articles 9, 10, 11 et 12:

Aucune disposition ne prévoit la délivrance, la suspension ou la révocation des permis de transport. Doit-on supposer que ces permis sont délivrés automatiquement sur demande, ou qu'ils ne le sont que lorsque l'Office le juge à propos?

2. La détermination de la norme de qualité est laissée à la discrétion de l'Agence. L'expression «de l'avis de» à déjà, en d'autres circonstances, causé des problèmes aux membres du Comité. Si l'on supprimait ces mots dans le présent cas, la vérification de la «qualité commercialisable» serait laissée, en dernier ressort, aux tribunaux sur réception d'un bref de mandamus. Le fardeau de la preuve serait très lourd, mais non insurmontable, et ne causerait pas plus de problèmes que ceux qui résultent de l'application de l'article 8 du DORS/72-516 (Règlement sur les permis relatifs à la circulation des légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation) dans lequel il n'est pas prévu que l'Office puisse exercer un pouvoir discrétionnaire.

M. Eglington: Il doit y avoir une erreur typographique; le titre devrait indiquer paragraphe deux et article 8.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est bien ce que je pensais. Ce texte doit renvoyer à l'article 8.

M. Eglington: L'article 9 ne comporte qu'une longue série d'interdictions portant sur l'emploi de permis et de containers ainsi que d'étiquettes et stipulant les cas où l'on peut s'en servir etc., mais il ne stipule rien pour la délivrance des permis de transport ni pour leur suspension ou leur révocation et on peut se demander s'il suffit de s'inscrire pour obtenir un permis de transport ou si le permis n'est accordé qu'à certains et pas à d'autres. Un éclaircissement s'impose.

Le vice-président: Nous aimerions également avoir des éclaircissements étant donné vos remarques à propos du numéro un.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est bien ce dont parle en ce moment notre conseiller, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président: Et vous faites allusion à l'article 9, c'est-à-dire l'article 9 et suivants?

M. Eglington: L'article 9 et suivants.

Le vice-président: Oh, je vois.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous êtes tout probablement plus habitué au latin, *et seq.*, monsieur le vice-président. J'espère que notre conseiller saura que dorénavant, il doit l'indiquer en latin pour le vice-président, afin qu'il ne se laisse pas induire en erreur par l'abréviation anglaise.

[*Text*]

Mr. Eglington: On the discretion Section 8, we have often objected to "in the opinion of" and "to the satisfaction of" and so on, before and here we have it again. Section 8 reads:

> the Agency may refuse to accept or market a regulated product if it is in its opinion it is not of marketable quality.

Now, as far as I am aware, "marketable quality" does not have any meaning so strict and objective that it would overcome the opinion provision there. I really cannot see that it would suffer terribly much if the words "in its opinion" were to be deleted so that there was an objective test which would be scrutinized in the courts, if necessary, if the agency refused to market somebody's turnips.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Yes, it seems on many, many occasions we have come across the same thing. They try, in effect, to avoid the courts making any decision in these matters by leaving it up to some administrative official or someone to make that arbitrary decision which I think is totally wrong.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): No lawyer likes that and no court likes it and my recollection is that in regard to labour relations legislation sections purporting to exclude the jurisdiction of the courts are very often set aside by the courts by one means or another.

The Vice-Chairman: They do it in this kind of legislation in such a surreptitious way, I think.

Mr. Eglington: Yes. But if the refusal is blatant and biased the courts can clearly get around that sort of provision quite easily, but if it is less obvious than that then the words "in its opinion" must be given some sort of meaning. Presumably, if one is growing turnips for a living—and Senator Lafond says that the turnip traffic is very important in Prince Edward Island—then it is important to make sure that people's livelihood is not at the whim of functionaries.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well we could make the recommendation that the words "in the opinion of" be deleted and see what happens.

• 1145

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything else on this?

Mr. Eglington: I must confess, Mr. Chairman, that the list of prohibitions in Sections 11 and 12, on what they may do with tags and permits and containers and labels, is quite remarkable, and one can only conclude that the transporters and truck drivers in Prince Edward Island carry on a wholesale trade in illicit labels and tags.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well they might be doing that. They have a long experience, I think, in illicit traffic of one kind, under the Prince Edward Island Prohibition Act.

Mr. Baldwin: A container was not important in those days.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the next one, unless there is something further on that, is SOR 73-92, Prince Edward Island Vegetable Information (Interprovincial and Export) Regulations. Here again the comments should be printed.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Pour ce qui est du pouvoir discrétionnaire à l'article 8, nous avons souvent des objections à «de l'avis de» et «à la satisfaction de» etc. et le problème se pose à nouveau dans ce cas. Il est stipulé à l'article 8 que:

> L'Agence peut refuser d'accepter ou de commercialiser tout produit réglementé qui lui est livré et qui, à son avis, n'est pas d'une qualité commercialisable.

Que je sache, l'expression «qualité commercialisable» n'a pas une signification stricte et objective au point d'outrepasser la disposition relative à l'opinion. Je ne crois pas qu'il serait très grave de supprimer les mots «de l'avis de» afin qu'il y ait des critères objectifs examinés par les tribunaux si nécessaire, si l'Agence refusait de commercialiser un produit.

Le vice-président: Il semble que l'on se soit heurté aux mêmes difficultés à maintes occasions. Ils essaient en fait d'éviter que les tribunaux prennent une décision en laissant à un fonctionnaire administratif ou à quelqu'un d'autre la responsabilité de prendre une décision arbitraire, et cela est tout à fait incorrect.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Personne n'en est satisfait, et particulièrement les tribunaux, et je crois savoir que pour ce qui est de la législation des relations de travail, les tribunaux trouvent toujours moyen de passer outre les articles visant à exclure la juridiction des tribunaux.

Le vice-président: C'est ce qui se produit de façon indirecte pour ce genre de situation.

M. Eglington: Oui. Mais si le refus est catégorique, les tribunaux peuvent facilement contourner ce genre de disposition; par contre, si c'est moins évident, il faut donner une signification aux mots «de l'avis de». Si un agriculteur fait de la culture des navets son gagne-pain, et qu'à son avis le commerce du navet est très important dans l'Île-du-Prince-Édouard, il est très important de s'assurer que la viabilité de son activité ne soit pas menacée ni laissée au caprice de quelques fonctionnaires.

Le vice-président (M. Robinson): Nous pourrions recommander de supprimer les termes «de l'avis de» pour voir quel serait le résultat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à ce sujet?

M. Eglington: Je dois dire, monsieur le président, que la liste d'interdictions aux articles 11 et 12 à propos des étiquettes, des permis, des containers, etc., est remarquable et on doit en conclure que les compagnies de transport et les camionneurs de l'Île-du-Prince-Édouard ont un commerce de gros d'étiquettes illégales.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce serait possible. Le trafic illégal existe depuis bien longtemps dans le cadre de la *Prince Edward Island Prohibition Act.*

M. Baldwin: Les contenants n'étaient pas importants à cette époque.

Le coprésident (sénateur Forsey): A moins qu'il n'y ait d'autres questions à ce sujet, nous allons passer au DORS/73-92, Règlement sur les renseignements relatifs aux légumes de l'IPE (Commerce interprovincial et d'exportation). Là encore il faudrait imprimer au compte rendu les remarques de notre conseiller juridique.

[*Texte*]

SOR/73-92

P.E.I. VEGETABLE INFORMATION (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 17, 1975

The relevant provisions in the Prince Edward Island Natural Products Marketing Act, 18 Eliz. II cap. 42, are as follow:

Section 6

"Every person shall keep adequate records of all matters relating to the production of, or any aspect of the marketing to the regulated product."

Section 5

". . . powers:

(l) to require full information relating to the production and any aspect of marketing of the regulated product from all persons engaged therein;

(m) to require periodic returns to be made by such persons;

(n) to inspect the books and premises of such persons;

(t) to delegate its powers to any agent or employee authorized by the board . . . ;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product."

1. These provisions together authorize section 4(2) of the present Regulations, as also section 5(1) which is, in this instance, limited to "any reasonable time". However, yet again there is no requirement that the member or authorized representative of the Board should first identify himself and establish his authority.

2. Section 5(2)(b) of the Regulations does not appear to go beyond the authority conferred by sections 6, 5(f), 5(n) and 5(t) of the Prince Edward Island legislation, especially as the word "reasonably" appears. What may be required, therefore, must at least be limited to what is intra vires the Act.

3. The nature of the appeals allowed by section 6 of the Regulations is not disclosed. It would be comforting to know that the procedure did include a hearing, after the reasons for the decision or act appealed from had been disclosed.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): Mr. Counsel.

Mr. Eglington: Well we have had this sort of provision before, but never, I think, under legislation which was drafted in such sweeping terms. If one looks at Section 5, paragraph (l) of the Prince Edward Island legislation it says pretty plainly "to require full information". Before, when we have had provisions in regulations and instruments that required people to give information, they have been considerably vexed I think by the problems of self-incrimination, but in this instance it would appear that Section 4(2) of these regulations is intra vires, so long, of course, as the information that is required is related to the turnip traffic. That is something I suppose which would have to be tested in the courts. If the officials came along and said, "Well we want information about your alimony payments," or something of that kind, well, then, that would be unreasonable and would lie outside the purview

[*Interprétation*]

DORS/73-92

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX LÉGUMES DE L'I.-P.-E. (COMMERCE INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 17 juin 1975

Les dispositions pertinentes du *Prince Edward Island Natural Products Marketing Act*, 18 Eliz. II cap. 42, sont les suivantes:

Section 6

«Every person shall keep adequate records of all matters relating to the production of, or any aspect of the marketing of the regulated product."

Section 5

". . . powers:

(1) to require full information relating to the production and any aspect of marketing of the regulated product from all persons engaged therein;

(m) to require periodic returns to be made by such persons;

(n) to inspect the books and premises of such persons;

(t) to delegate its powers to any agent or employee authorized by the board—;

(u) to make orders, rules and regulations affecting the production or marketing of the regulated product."

1. Dans l'ensemble, ces dispositions rendent valides l'article 4(2) du présent règlement, de même que l'article 5(1) qui, à cet égard, est limité par l'emploi des mots «en tout temps jugé raisonnable». Cependant, le membre ou représentant autorisé de l'Office n'est toujours pas tenu de faire connaître son nom et d'établir son autorité en premier lieu.

2. L'article 5(2)(*b*) du Règlement ne semble pas outrepasser les pouvoirs prévus aux articles 6, 5(*f*), 5(*n*) et 5(*t*) de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard, si l'on tient compte surtout de l'emploi du mot «raisonnablement». Aussi les exigences doivent-elles tout au moins se limiter aux pouvoirs prévus dans la loi.

3. La nature des appels prévus à l'article 6 de Règlement n'est pas définie. Il serait réconfortant de savoir que la procédure prévue comporte la tenu d'une audience après la divulgation des raisons pour lesquelles on avait interjeté appel de la décision ou de la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Nous avons déjà eu ce genre de dispositions mais jamais en des termes aussi catégoriques. L'article 5 (1) de la Loi de l'Île-du-Prince-Édouard indique clairement qu'il faut exiger des renseignements complets. Auparavant, d'autres dispositions dans des règlements ou instruments exigeant des renseignements complets auraient été très gênantes à cause des risques d'incrimination, mais dans ce cas il semblerait que l'article 4(2) de ces règlements soit statutaire dans la mesure où les renseignements exigés touchent au commerce des navets. Il faudrait bien sûr en faire la preuve devant les tribunaux. Si des fonctionnaires exigeaient des renseignements sur le paiement des pensions alimentaires ou quelque chose de ce genre, ce serait peu raisonnable et cela échapperait à la loi, mais dans ce cas-ci il semblerait qu'ils ont le pouvoir d'exiger ces renseignements. L'Office n'est pas limité dans

[*Text*]

of the legislation, but in this instance it would seem that they do have the power to require the information. The Board is not limited in what it may demand by any particular test because the legislation uses the words to require full information relating to production and marketing.

Mr. Leblanc (Laurier): You say that there is no requirement that the member or authorized representative of the Board should first identify himself and establish his authority, however I am quite sure that if some one goes to a member and tries to examine the books he will ask for identification of some sort. The income tax people have a card of identification which they use when they go to examine books, maybe we could suggest to them that they have that too, but that is not a strong issue because I know that businessmen will not allow anyone to examine their books unless they are sure that person is actually the authorized person to examine their books.

Mr. Eglington: Well, we have also had this sort of provision before. This one is not as bad as some of the others because it does limit it to a reasonable time, but we have always insisted in the past that they be required to produce their identification. As it stands now someone may turn up and say "I want to inspect" and refuses to show identification. If one refuses him entry then one is guilty of an offence. Therefore he should be required to establish who he is and what his authority is before he comes in.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well what is the custom in the useage of this anyway?

Mr. Eglington: Well as I understand it the people come along and they say . . .

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): And nobody checks or asks?

• 1150

Mr. Eglington: . . . I am from so and so and I have come to inspect. Under the provision as it is drafted now, someone could come along and simply say, "I am an authorized representative of the Board; stand aside and let me come in"; and if one resisted the entry one would be guilty of an offence. In the past we have always insisted that these people prove they are authorized representatives.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): It is obvious. Someone could come along and say, "I am a representative of the Board" when, in fact, the individual is not a representative of the Board. You would let this individual go ahead and look at your books, or do whatever he wanted.

Mr. Eglington: Exactly.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): It does not make any sense at all; it should be clarified. It should be mandatory not only that they have the authority under the Act, but that they demonstrate this authority by showing a card or something of that nature.

Mr. Eglington: We always insisted on that before, with these sorts of regulations.

Mr. Leblanc (Laurier): The Income Tax people do it. They go around looking at the documents and papers of businessmen. I think businessmen are very reluctant to have people looking into their books and I am sure most of them—unless a man was very timid—would make sure that the person is an authorized representative. They would make sure in some way.

[*Interpretation*]

ses demandes par des critères particuliers car la loi stipule que des renseignements complets sont exigés au sujet de la production et de la commercialisation.

M. Leblanc (Laurier): Vous indiquez qu'il n'est pas exigé que le membre ou le représentant autorisé de l'Office s'identifie et établisse la preuve de ses pouvoirs cependant je suis sûr que si quelqu'un essaie d'examiner les livres d'un membre, ce dernier lui demandera de s'identifier. Les fonctionnaires du fisc ont une carte d'identité qu'ils produisent lorsqu'ils vont examiner les livres; nous pourrions le proposer dans ce cas, mais ce n'est pas très important car je sais que les hommes d'affaires ne laissent pas quiconque entrer pour regarder leurs livres à moins qu'il ne s'agisse d'une personne effectivement autorisée à le faire.

M. Eglington: Des dispositions de ce genre ont déjà été prises auparavant. Celle-ci n'est pas aussi terrible que d'autres car elle établit certaines limites temporaires; nous avons toujours insisté pour qu'il soit nécessaire de produire une pièce d'identité. A l'heure actuelle, quelqu'un peut venir pour inspecter et refuser de montrer ses papiers d'identification. Si on refuse de le laisser entrer, on est coupable d'un délit. Par conséquent, il faudrait exiger que l'inspecteur établisse la preuve de son identité et de ses pouvoirs avant d'entrer.

Le vice-président (M. Robinson): Quel est l'usage?

M. Eglington: Si je comprends bien, les gens viennent et disent . . .

Le vice-président (M. Robinson): Et personne ne vérifie ni ne demande quoi que ce soit?

M. Eglington: . . . je viens de la part de . . . et je vais faire une inspection. Selon le libellé actuel, quelqu'un pourrait prétendre être «un représentant autorisé de l'office et donc pouvoir entrer»; ainsi, celui qui l'empêcherait d'entrer serait coupable d'un délit. Dans le passé, nous avons toujours veillé à ce que ces représentants autorisés puissent faire la preuve de leur identité.

Le vice-président (M. Robinson): C'est évident, car sinon, n'importe qui pourrait prétendre être un représentant de l'office et avoir accès à vos documents.

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président (M. Robinson): Cela n'a absolument aucun sens et devrait donc être éclairci. Ainsi, il devrait être obligatoire que les personnes autorisées par la loi puissent en faire la preuve au moyen d'une carte ou autre chose de ce genre.

M. Eglington: Nous avons toujours insisté là-dessus, étant donné les règlements.

M. Leblanc (Laurier): C'est ce que font les fonctionnaires du ministère de l'Impôt sur le revenu, puisqu'ils sont obligés d'examiner les documents de certains hommes d'affaires. Ces derniers, qui ne doivent pas aimer qu'on vienne fouiller dans leurs affaires, s'assurent certainement, à moins d'une timidité maladive, que l'inspecteur est bien un représentant autorisé. Je suis sûr qu'ils s'en assurent toujours d'une façon ou d'une autre.

[*Texte*]

It is a very good point. If it is being done in other instances in a way which is more proper, I do not see why it could not be applied here.

Mr. Baldwin: I am concerned about the matter I raised before, the question of production, which I always thought lay outside the scope of federal power. Perhaps this is beyond our powers of enquiry; perhaps it is a question of policy; but it has been bothering me a lot through these different discussions.

The provincial legislature is no doubt the authority which has undoubted right to move in and deal with the question of production, whether it is management or any other aspect of the production of a commodity falling under the Natural Products Marketing Act. But there has always been some doubt as to whether federal jurisdiction could interfere as far as production is concerned. Against that background, why is it that federal jurisdiction can, by these regulations, intervene and compel a producer to produce information?

I can understand the right,—and probably the necessity, of the federal authority's using an order-in-council of this kind to compel someone involved in interprovincial trade to produce the information required. But why should it not be the provincial legislature which does that, with regard to production, and not a federal power, when there is some doubt as to its right to deal with producers per se?

As I say, this may be beyond our jurisdiction; I do not know. It has puzzled me as I read through these things and this matter of our right to intervene with regard to producers has recurred on a number of occasions.

Mr. Eglington: The practical reason for doing it is to know what is being produced, so they can tell if what is being marketed corresponds with what is being produced.

The other point raises a far more general issue, which from time to time has exercised my mind, and Miss Mayrand's mind. What do we do when we see a provision which strikes un as infringing on the distribution of powers between the Parliament of Canada and the legislatures? I think I am right in saying that we discussed this with Senator Forsey and Mr. Fairweather when Mr. Fairweather was the Commons chairman, probably 18 months ago. We came to the conclusion then that this kind of matter lay outside our scope. The Committee may wish to change that and say we should be on the lookout for these things.

• 1155

There is so much argument, about the distribution of powers in areas such as this, that we would spend a great deal of our time in abstruse constitutional searching—and this is in our own office and not in the Committee—that our other functions may be absorbed. This always worried me about a lot of things we were getting into over translation.

I agree with you, it seems rather strange that by this delegation process the Dominion can get into requiring, or can get into the actual production level. But I imagine, even in drawing up Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, there will be one of these famous opinions from the Justice Department saying that all this is in order. As we have found in the Committee so far, we run up against these and we still have not determined what we are going to do about these famous opinions.

[*Interprétation*]

Étant donné que cela se fait ailleurs, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas appliquer ici ce même règlement.

M. Baldwin: Je me préoccupe plutôt de la question de la production qui, à mon avis, ne relève pas du fédéral. Cela dépasse peut-être le cadre de notre enquête ou constitue une question de politique, mais ce problème me préoccupe depuis un certain temps.

A mon avis, la question de la production relève indubitablement des instances législatives provinciales, qu'il s'agisse de gestion ou de tout autre aspect de la production d'une denrée régie par la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels. Cependant, on s'est toujours demandé comment le gouvernement fédéral pourrait intervenir dans le cycle de la production. Étant donné le contexte que je viens de décrire, je me demande pourquoi le gouvernement fédéral pourrait, selon ce règlement, intervenir pour obliger un producteur à fournir des informations.

Certes, je comprends que, dans certains cas, le gouvernement fédéral est obligé d'avoir recours à un décret en conseil pour obliger un industriel ayant des activités interprovinciales à fournir les informations demandées. Mais je me demande alors pourquoi le gouvernement provincial ne serait pas autorisé à intervenir dans ce cas-là étant donné qu'il le fait pour la production.

Comme je l'ai déjà dit, cela dépasse peut-être le cadre de notre enquête et des pouvoirs qui nous ont été délégués à cet effet. Cependant, c'est un problème qui me préoccupe depuis quelque temps et je voulais vous le mentionner.

M. Eglington: Une telle pratique s'explique par la nécessité de connaître la nature de la production afin de vérifier si elle correspond à la structure de commercialisation.

L'autre question touche un problème beaucoup plus général que M^lle^ Mayrand et moi-même avons déjà eu l'occasion d'examiner. Que faire lorsqu'une disposition nous oblige à empiéter sur les pouvoirs délégués aux parlements provinciaux? Nous en avons déjà discuté avec le sénateur Forsey et M. Fairweather, il y a environ 18 mois. Nous en avions alors conclu que cela dépassait le cadre de notre mandat. Le Comité a toute latitude pour en décider autrement et c'est la raison pour laquelle nous devrions étudier ce problème de plus près.

Dans ces domaines, la répartition des pouvoirs est tellement controversée que nous pourrions passer des heures et des heures à rechercher des arguments dans la constitution. Il y a également cette question de la traduction qui pose beaucoup de problèmes.

Il est étrange, je vous l'accorde, que, par ce processus de délégation des pouvoirs, le gouvernement fédéral puisse exiger certaines informations ou intervenir au niveau de la production. Mais, même dans le cas de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, je suis sûr qu'un porte-parole du ministère de la Justice serait prêt à déclarer que le libellé de cet article est correct. Nous nous sommes souvent heurtés à ce genre de problèmes en Comité, mais nous n'avons pas encore décidé de ce que nous ferions exactement dans ces cas-là.

[*Text*]

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I am sorry to interrupt, but in reading Section 6, to which Mr. Baldwin is referring, if you are required to keep the records of production and marketing, then they should indicate the purpose. What is the purpose? Certainly we can ask that question. There is no indication of the purpose for keeping them at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Records of production.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Yes.

Mr. Eglington: We get terribly upset here when the jurisdiction of the court is excluded. Perhaps we ought not also to trespass on the essential jurisdiction of the courts. I wonder if the proper avenue for resolution of the point that Mr. Baldwin has raised is when some producer who is more obstreperous than most says: no, I will not give the information about production under these regulations because you are not constitutionaly entitled to ask for them. That brings the matter before the courts which perhaps is the proper forum.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My offhand guess is that the provincial board already has, and insists on having, the information as to production. Therefore, this is probably surplus verbiage as a practical matter. The board is in possession of this information under its powers as purely a provincial agency. It can simply turn to the document it has on the other desk and see anything it wants to see. It raises, certainly, nice constitutional points, but we may easily get into some rather deep water if we start dealing with highly contentious questions of distribution of power between the Dominion and the provinces.

Mr. Baldwin: I know that. I did not want to pursue it too far, but I can see it coming over and over again. Suppose for example, they said here: any producer who fails to furnish the information shall be denied a license to produce. Obviously that would be directly on them. That is a likely corollary which could follow here. I am raising it now simply to flag it. I quite agree with you it is not that easy for us to become involved in a constitutional issue, but if we see what is likely to be a flagrant violation giving someone the power which it does not have, perhaps we should at least draw it to their attention.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there penalties under this?

Mr. Eglington: Yes, the Agricultural Products Marketing Act provides for penalties for the breach of any of these regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I suppose then, we might say that a penalty may be applied for something which perhaps is beyond the jurisdiction conferred by the Agricultural Products Marketing Act. It might be well to draw attention to this point and simply say: perhaps beyond the jurisdiction conferred by the Agricultural Products Marketing Act, and therefore, the citizen might find himself subjected to penalties. I suppose they will say: "Well, let him take action in the courts," but I just think we might possibly draw attention to it, as it does involve penalties.

My guess is that for practical purposes, again, it does not matter because they already have the thing. They have the power to require this information, perhaps under the provincial orders, and probably the power to impose penalties also. The chap would simply be told: we have the power

[*Interpretation*]

Le vice-président (M. Robinson): Je m'excuse de vous interrompre, mais, en lisant l'article 6 auquel M. Baldwin faisait allusion, je constate que si on vous oblige à garder les dossiers de production et de commercialisation, on devrait vous en donner la raison. Quelle est-elle cette raison? Nous pourrions poser la question puisque rien ne l'indique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les dossiers de production.

Le vice-président (M. Robinson): Oui.

M. Eglington: Il ne faudrait cependant pas oublier le rôle du pouvoir judiciaire. Je me demande si le règlement du problème soulevé par M. Baldwin ne serait pas plus aisé dans le cas où un producteur, plus têtu que les autres, refuserait de donner aux fonctionnaires fédéraux les informations demandées au sujet de la production en prétendant que ces derniers n'ont pas le droit constitutionnel de le faire. Ainsi, l'affaire serait portée devant les tribunaux, qui sont sans doute les instances les plus appropriées pour régler un tel conflit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble que l'office provincial a déjà insisté pour obtenir des informations au sujet de la production. Ce n'est donc sans doute que de la paperasserie supplémentaire. Il peut obtenir ces informations étant donné les pouvoirs qui lui ont été délégués en tant qu'organisme purement provincial. Cela soulève sans doute des problèmes constitutionnels assez délicats, mais je ne pense pas que nous devrions nous aventurer dans cette question très controversée de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

M. Baldwin: Je suis d'accord avec vous; je n'avais pas l'intention d'insister là-dessus mais je vois qu'on y revient sans cesse. Supposez, par exemple, que le gouvernement déclare que tout producteur refusant de fournir les informations demandées se verrait supprimé son permis de production. C'est tout à fait dans le domaine du possible. Certes, il est assez délicat pour nous d'étudier un problème constitutionnel, mais si nous estimons qu'il y a une violation flagrante de la constitution et que quelqu'un exerce un pouvoir qui ne lui a pas été délégué, alors je pense que nous devrions au moins la signaler.

Le coprésident (sénateur Forsey): Des sanctions sont-elles prévues dans ces cas-là?

M. Eglington: Oui, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles prévoit des sanctions en cas de violation de ce règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions peut-être recommander l'application d'une sanction dans des cas ne relevant pas de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Peut-être pourrions-nous dire simplement ceci: il est possible que, dans des cas ne relevant pas de la juridiction de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, le citoyen puisse se voir imposer des sanctions. On pourra nous répondre: «qu'il intente une action en justice»; je pense cependant que nous devrions le signaler puisqu'il est question de sanctions.

Selon moi, cela n'a pas tellement d'importance, car ils disposent déjà du pouvoir d'exiger ces renseignements, sans doute grâce à des décrets provinciaux, ainsi que de celui d'imposer des amendes. Je pense donc que les pouvoirs accordés par les règlements provinciaux sont suffi-

[*Texte*]

under the provincial regulations. However, I do not think there is any harm in drawing it to the attention of the people concerned.

• 1200

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I would like to add one more point that still concerns me even more so when you start talking about penalties.

In Section 6 you are talking about adequate records and it is a question of adequate records for who? The producer may feel that he has all the adequate records he needs and, unless he knows the purpose for the record, what criteria does he use in order to determine what records he should keep or what are considered adequate by the board? It seems to me, when there is a provision for penalties possibly for not keeping adequate records as far as the board is concerned, that there should be some criteria indicating what records are essential. Maybe we could get some clarification on that.

Mr. Eglington: Which section are you speaking of, Mr. Robinson? Should keep complete and accurate records.

The Joint Chairman (Senator Forsey):

For all matters relating to such production

Mr. Baldwin: The act is called the Agricultural Products Marketing Act. I know the name does not mean a hell of a lot, but that is the basis on which the act was passed.

Mr. Eglington: There still remains under this one the question of Section 6.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am going to raise that, Mr. Counsel, because I have a question about that, after you say something about the first one.

Mr. Eglington: This provision allows an appeal to any person aggrieved by any act or decision of any member or authorized representative of the board when they appeal to the board and if they are not satisfied. There is still the point that there is no provision about appeal from a decision of the board itself. There is also the problem, given there is no equivalent of the tribunals and inquiries act in Canada, that the nature of this sort of appeal is not disclosed anywhere. What sort of information is given to the person who is aggrieved is not disclosed. In fact, it is nowhere required that any information at all be given to the person aggrieved.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Could we suggest that there be a clarification of the appeal procedure and recommend that hearings be held on reasons for decisions rendered?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was wondering whether in fact the aggrieved person might appeal to the courts on the basis that he felt, he had not been properly dealt with, on the basis a denial of natural justice. You get that kind of a thing occasionally in dealing with labour relations case. I know we had one of those, I remember years ago, where the Nova Scotia Labour Relations Board did not hear the other side on a particular matter and we carried the thing clear to the Supreme Court of Canada and won our case. Although the board's decision was supposed to be final under the act, nevertheless, there had been a denial of natural justice in failing to hear the

[*Interprétation*]

sants dans ce cas. Toutefois, je ne vois aucun mal à attirer l'attention des personnes concernées sur cette situation.

Le vice-président (M. Robinson): J'aimerais ajouter quelque chose, d'autant plus que vous venez de parler d'amendes.

Je constate qu'à l'article 6 vous parlez de dossiers adéquats, mais j'aimerais savoir pour qui ils doivent être adéquats. En effet, le producteur peut considérer qu'il a tous les dossiers adéquats nécessaires, selon ses propres critères, mais comment peut-il connaître les critères de l'office? Il me semble que, si l'on prévoit des amendes pour les cas où des dossiers adéquats ne seraient pas tenus, des critères précis devraient être établis afin que les producteurs sachent quels sont les dossiers essentiels. Peut-être pourrions-nous obtenir des précisions là-dessus?

M. Eglington: De quel article voulez-vous parler, monsieur Robinson? S'agit-il du passage suivant: «devrait conserver des dossiers complets et exacts»?

Le coprésident (sénateur Forsey):

Pour toutes les questions concernant cette production . . .

M. Baldwin: Si je ne me trompe, cette loi s'appelle la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Je sais que ce nom peut signifier beaucoup de choses mais il correspond quand même à certaines réalités.

M. Eglington: Cependant, nous n'avons toujours pas réglé la question de l'article 6.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais justement y venir, monsieur le conseiller, mais je vous laisserai d'abord régler le premier problème.

M. Eglington: Cette disposition permet à toutes personnes affectées par un acte ou une décision d'un membre ou d'un représentant autorisé de l'office de présenter un appel lorsqu'un appel antérieur, présenté devant l'office, n'a pas été accepté. Cependant, rien ne permet d'interjeter appel d'une décision de l'office lui-même. En outre, étant donné qu'il n'y a pas d'équivalent, dans notre pays, de la Loi sur les tribunaux et des enquêtes, ce genre d'appel ne peut faire l'objet d'aucune publicité. Ainsi, on ne fera pas connaître les informations qui sont données à la personne affectée. En fait, rien ne prévoit même que des informations quelconques doivent être données à la personne affectée.

Le vice-président (M. Robinson): Pourrions-nous donc suggérer que l'on procède à une clarification de la procédure d'appel et recommander que des audiences soient tenues au sujet des décisions rendues?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demandais si la personne affectée ne pourrait pas interjeter appel en arguant du fait qu'on l'a privée de son droit à la justice naturelle. Si je ne me trompe, ce genre d'argument est parfois avancé dans les cas de relation du travail. Je sais que cela était le cas, il y a quelques années, lorsque la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse avait refusé d'entendre une partie affectée par un certain problème et que l'affaire avait été portée devant la Cour Suprême qui avait décidé en notre faveur. Bien que la décision de la Commission fût censé être définitive, en vertu de la loi, le fait qu'elle ait refusé d'entendre l'autre

[*Text*]

other side. I do not say that this is an adequate answer, but would there be any possibility of the citizen having recourse to the courts on this ground?

Mr. Eglington: There would be a possibility, but whether or not he could in any particular case would depend upon the circumstances of the case, given the limitations that surround the use of the prerogative writs or the modern substitutes for them. Even though a remedy might lie in the courts, the courts themselves have a tendency to refuse to do anything until the appeal procedures laid down on the administrative side had been exhausted. Therefore, it is even more important to make sure that the appeal procedures laid down as part of the administrative procedures are, in fact, fair.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I quite agree.

• 1205

Mr. Baldwin: Could we at some time look at the Federal Court Act where there is a provision under certain circumstances providing for the court to have a right of supervision or appeal from an administrative agency. I doubt if this sort of agency is the one that comes into it. We might have a look at that.

You might remember that section in the Federal Court Act. It has an automatic right of review and appeal from certain administrative agencies, like the National Energy Board. We have taken a provincial agency, clothed it with federal power and given it the right to make a decision which could be of some importance, in line with what the Senator says about turnips in Prince Edward Island. I do not think the Federal Court Act covers it, but I would like to know.

Mr. Eglington: I am inclined to think it does not. We considered that right of appeal in connection with some instrument a couple of months ago; I forget which one.

Even if the appeal were to lie with the federal court, the fact is that these chaps are dealing with the growing of turnips in Prince Edward Island. It is really unsatisfactory to keep saying to them, you have your right of appeal to this august tribunal which, even though it now does go on circuit . . .

Mr. Baldwin: It would take a lot of turnips . . .

Mr. Eglington: To pay for it. If there is an administrative appeal procedure provided, then it should be conducted; and the board, or whoever is conducting it, should be compelled to conduct it, according to the rules of natural justice.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Another problem is the whole question of time. In a situation like this, where you are dealing with agricultural products, time could be a very important factor.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Fortunately, turnips are always more durable than tomatoes.

[*Interpretation*]

partie constituait un déni de justice. Évidemment, je ne veux pas dire qu'il s'agit là d'une réponse adéquate à ce problème mais ne serait-il pas possible que les citoyens utilisent ce système pour avoir recours aux tribunaux?

M. Eglington: Cela serait possible mais tout dépendrait des circonstances particulières de l'affaire en cause, étant donné que certaines limites sont imposées à l'usage des ordonnances émises en vertu de recommandations royales, ou de leurs équivalents modernes. En outre, même si l'affaire pouvait être portée devant les tribunaux, ces derniers ont tendance à refuser d'avoir à connaître de certaines affaires tant que toutes les procédures d'appel d'ordre administratif n'ont pas été épuisées. Ceci me semble montrer encore mieux qu'il est important de s'assurer que les procédures d'appel d'ordre administratif soient justes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus.

M. Baldwin: Peut-être pourrions-nous examiner la Loi sur la Cour fédérale, pour voir si elle ne comporte pas certaines dispositions permettant aux tribunaux, dans certaines circonstances, d'avoir un droit de supervision ou d'appel à l'égard d'organismes purement administratifs. Même si je doute que ces organismes relèvent d'une telle disposition, nous pourrions quand même le vérifier.

Vous voyez sans doute de quel article je veux parler dans la Loi sur la Cour fédérale? Il s'agit d'un article lui donnant un droit d'appel automatique à l'égard de décisions prises par certains organismes administratifs tels que l'Office national de l'énergie. Cependant, dans le cas qui nous concerne, il s'agit d'un organisme provincial que l'on a promu au niveau fédéral en lui donnant le droit de rendre des décisions importantes, identiques à celles mentionnées par le sénateur au sujet des navets de l'Île-du-Prince-Édouard. J'aimerais donc que l'on vérifie si la Loi sur la Cour fédérale permettrait de résoudre notre problème.

M. Eglington: A première vue, je crois que non. En effet, j'ai l'impression que nous avons déjà examiné ce droit d'appel à l'égard d'une autre loi, il y a quelques mois.

Même si l'appel devait être présenté devant la Cour fédérale, il n'en reste pas moins vrai que ces personnes ne s'occupent que des navets produits dans l'Île-du-Prince-Édouard. Il ne me paraît donc pas très satisfaisant de leur dire qu'elles ont le droit de présenter appel devant la plus haute cour du pays, même si . . .

M. Baldwin: Il faudrait beaucoup de navets . . .

M. Eglington: . . . pour payer les frais. Je pense donc qu'il serait plus valable de s'assurer que la procédure d'appel administratif, si elle existe, est respectée; ainsi, l'office ou l'organisme responsable, devrait être obligé d'organiser l'appel en fonction des règles de la justice naturelle.

Le vice-président: En outre, il y a un autre problème, qui est celui des délais. En effet, lorsqu'il s'agit de produits agricoles, les délais peuvent être un facteur très important.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certainement. Cependant, dans notre cas, il est heureux que les navets soient plus résistants que les tomates.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Or fish. If you remember, we once had fish sitting on a wharf for up to six months, was it?

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I think we have exhausted that one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I was hesitating to use the word "exhausted", but have we dealt adequately, in the opinion of the members of the Committee, with 73-92? If so, we can proceed to the correspondence which has been exchanged between Counsel and the legal services of the Department of Transport. I think this should be printed.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, with respect, I would not like to think that what might be called the back-sliding at the Ministry of Transport, which I responded to rather sharply, would necessarily be hauled out in public print.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well then. If you think it should not be printed, that is certainly all right. It struck me, in fact, that your letter was a fairly stiff one, you might say. You feel the problem has been satisfactorily dealt with?

Mr. Eglington: I think so.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): If I might make one comment. Since this is not going to be printed anyway, perhaps the last line and a half of your letter might have been deleted.

Mr. Eglington: I did not want us to get back into the situation where we were having to worry about recitals of authority all over again. They had been quite good about it, and then this one came out; a very recent one at the time.

Mr. Baldwin: Does it sound better in French?

Mr. Eglington: The letter? I have no idea.

Mr. Baldwin: You know, the last lines that Mr. Robinson referred to?

Mr. Eglington: It would appear that this particular regulation is going to be redrawn. I have sometimes been accused of having a poisonous pen.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): At any rate, it would appear that the whole matter has been rectified with no problem.

Mr. Eglington: I do not think it matters.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have we any comment on the others?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. First of all, there is a series of food and drug ones, and we have the usual problem. Until such time as some sort of consolidation in the food and drug regulations is either produced officially, or comes our way unofficially, there is virtually nothing we can do with them. They appear to be innocuous, but they are all highly technical.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Ou que le poisson. En effet, vous vous souviendrez peut-être qu'il est arrivé que du poisson reste sur un quai pendant près de six mois, n'est-ce pas?

Le vice-président: Je pense que nous avons épuisé le sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. J'avais quelques hésitations à utiliser le mot «épuisé» mais j'aimerais quand même savoir si nous avons traité de manière adéquate, selon les membres du Comité, de ce règlement 73/92. Si oui, nous pouvons passer aux lettres qui ont été échangées entre le conseiller et les services juridiques du ministère des Transports et qui devraient être jointes au procès-verbal.

M. Eglington: Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais faire une remarque. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire que la retraite du ministère des Transports, à laquelle j'ai répondu assez violemment, soit portée à la connaissance du public.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Très bien. Si c'est votre avis, je suis tout à fait disposé à l'accepter. Je pourrais d'ailleurs préciser que votre lettre m'avait parue assez violente. Pensez-vous maintenant que le problème ait été réglé de manière satisfaisante?

M. Eglington: Je le pense.

Le vice-président: Peut-être pourrais-je faire une remarque. Puisque ces lettres ne seront pas jointes au procès-verbal, peut-être pourrions-nous supprimer la moitié de l'avant-dernière et la dernière ligne de votre lettre.

M. Eglington: Je ne voulais pas que nous ayons à revenir sur ces questions de pouvoirs, qui avaient déjà été traitées en détail. Le Ministère avait été très compréhensif à ce sujet puis, d'un seul coup, ce problème s'était posé.

M. Baldwin: Votre lettre est-elle aussi violente en français?

M. Eglington: Je n'en ai aucune idée.

M. Baldwin: Je veux parler ici de la dernière ligne, mentionnée par M. Robinson.

M. Eglington: Si j'ai bien compris, le règlement concerné va faire l'objet d'une nouvelle rédaction. Je pourrais dire que l'on m'a parfois accusé de tremper ma plume dans l'acide.

Le vice-président: Quoi qu'il en soit, il semblerait que le problème ait été réglé.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Avez-vous des remarques à faire au sujet des autres?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Je commencerai par la série de règlements concernant les aliments et les drogues qui nous posent un problème bien connu. En effet, tant que les règlements concernant les aliments et les drogues n'auront pas été rassemblés dans une sorte de système cohérent, officiellement ou non, nous ne pourrons pratiquement rien en faire. Ces règlements semblent très innocents mais ils sont en fait hautement techniques.

[*Text*]

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I thought we were asking for some timeframe with regard to them. We have not had any?

Mr. Eglington: We did ask for a timeframe and we were given an answer which, I am sure, reflects the best endeavours of the department faced with a very complicated procedure. However, I must confess that I am always amazed when people say to me "we do not have an office consolidation" because I cannot see how they can administer the regulations unless they have got one, even if it is like the famous one that I have heard about that is like a giant toilet roll with things pasted all over the top of them, but it simply must exist somewhere.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well, could we not go back and ask them again, then? We are getting more and more of these and we could at least follow up on it and let them know that we are concerned.

• 1210

Mr. Eglington: Now, on the steamships carrying cargo containers order 75-275 . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You do not wish to say anything about SOR/75-272 . . .

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No. You want to go to 75-275.

Mr. Eglington: Now, this came forward without any comment, but on looking at this more closely, I think there is a problem of retroactive effect. The original order was made in 1972 and the authority for the order was Section 665 of the Canada Shipping Act which allows the Governor in Council to exempt from the Coasting Trade provisions. There is Section 12(2) of the Transport Act which allows the Governor in Council to exempt ships from the provisions of the Transport Act which relate to shipping in Canadian inland waters and proclaimed seas of Canada, and Section 17 of the Financial Administration Act which is our old friend which allows for the remission of taxes and fines and penalties. The effect of each of these series of orders—the first one was in 1972, there was one in 1973, another in 1974 and this final one in 1975—has always been retroactive because the period for which the exemptions have been granted has started well before the particular instrument was made. Now, it is clear that under Section 17 of the Financial Administration Act remissions can have retroactive effect but Section 12(2) of the Transport Act and Section 665 of the Canada Shipping Act do not make any specific provision for retroactive effect. Section 12(2) of the Transport Act simply says:

> The Governor in Council may, by regulation, exempt any ship or class of ships from the operation of this Part.

Section 665 says:

> The Governor in Council may, from time to time, by order in council declare that provisions of this Part shall not, for the period specified in such order in council, apply, . . .

Now, there is always a presumption against retroactive effect in interpreting legislation and it is not in this instance as if the benefit of any retroactive effect is flowing to subjects, because in fact it is not. The benefit is flowing to foreign ships and the onus for charter is of foreign vessels so I am inclined to think that in this instance there is a series of retroactive provisions starting

[*Interpretation*]

Le vice-président (M. Robinson): Je pensais que nous avions fixé certains délais, à cet égard?

M. Eglington: Oui, nous en avons demandé, et on nous a donné une réponse qui, selon moi, reflète les efforts sincères d'un ministère confronté à une procédure très délicate. J'avouerai toutefois que j'ai du mal à comprendre comment on peut appliquer des règlements sans disposer d'un organe central, même si ce dernier est comme celui dont on m'a parlé et ressemble à un rouleau de papier hygiénique géant sur lequel on se contenterait de coller les choses au fur et à mesure.

Le vice-président (M. Robinson): Ne devrions-nous pas alors leur reposer la question? Ce genre de chose se produit de plus en plus souvent et nous pourrions au moins leur indiquer que nous ne sommes pas satisfaits.

M. Eglington: Maintenant, quant au décret sur les vapeurs transportant des containers, 75-275 . . .

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Vous n'avez rien à dire sur le DORS 75-272 . . .

M. Eglington: Non.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Non. Vous voulez passer au 75-275.

M. Eglington: Oui, nous n'avons pas formulé d'observations mais je m'aperçois maintenant que cela pose un problème de rétroactivité. Le premier décret date de 1972 et avait été émis conformément à l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada qui autorise le gouverneur en conseil à suspendre l'application de certaines dispositions des lois sur le cabotage. L'article 12(2) de la Loi sur les transports prévoit d'autre part que le gouverneur en conseil peut soustraire des navires à l'application de ladite loi qui touche la navigation dans les eaux maritimes ou intérieures canadiennes et l'article 17 de la Loi sur l'administration financière qui prévoit la remise des taxes et des peines. Tous ces décrets ont toujours été rétroactifs, qu'il s'agisse du premier en 1972, de celui de 1973, d'un autre en 1974 ou de ce dernier en 1975, parce que les périodes d'exemption en question remontaient bien avant la date de publication des textes particuliers. Il est certes clair que, aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, de telles remises peuvent être rétroactives mais l'article 12(2) de la Loi sur les transports et l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada ne contiennent pas de disposition particulière quant à la rétroactivité. L'article 12(2) de la Loi sur les transports stipule en effet que:

> Le gouverneur en conseil peut par règlement soustraire tout navire ou toute catégorie de navires à l'application de la présente Partie.

L'article 665 prévoit que:

> Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par décret, déclarer que, dans une période spécifiée, les dispositions de la présente Partie sont, . . ., sans application . . .

Or, dans son interprétation, une loi est toujours réputée non rétroactive et dans ce cas un effet rétroactif ne favoriserait pas les navires canadiens mais les navires étrangers et la responsabilité de l'affrètement appartient à ces derniers. Je pense donc que dans ce cas particulier je devrais consulter les autorités concernées à propos d'une série de dispositions rétroactives publiées à partir de 1973.

[*Texte*]

in 1973 that I should take up with the several regulation-making authorities involved.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not even have a copy of this particular regulation in my file. It evidently was left out by accident, so I was . . .

Mr. Eglington: The whole series of them alter the dates . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . for which the exemptions apply. This latest one applies from April 1, but it was made on May 7, thus it has a retroactive effect.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Lafond.

Senator Lafond: Does it in fact also alter the commencing date or does that only alter the ending date?

Mr. Eglington: Well, each order has had the purported effect of extending the period from the end of the last period. It has also extended the period of exemption, but each time they have made it well after the old time period of exemption had come to an end and since the retroactive effect is not in favour of the subject in this instance, perhaps it should be looked into.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): Well, then, I would suggest that our counsel look into it further and report back.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not appear to have any comments on the remaining Orders.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): There is just one point I wanted to ask about. I noticed there was something crossed out in this SOR75-276. I do not know whether it is important or not, but I circled it, wondering if there was anything significant . . .

• 1215

Mr. Eglington: Which is 75?

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): The Agricultural Products Marketing Act, the very next one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Manitoba Milk Marketing.

Mr. Eglington: Oh, there was an erratum. This is one of the famous misprints, you remember, where the amounts were increased by something like 3,000 per cent by a typographical error. There was an erratum which may not have got on to the printed issue correcting it, so instead of reading $12.86 it reads $0.1286.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I see. That is the only comment I had.

Mr. Eglington: There is one other point on the British Columbia milk marketing levies order 75282. It would appear that the wrong section of the British Columbia milk order has been cited. It should be Section 4 and it has been cited as Section 3. I simply point that out to the department. It does not affect the validity of the order.

Mr. Leblanc (Laurier): You have the right figure there? It is 0.12. It is going to change anyway, because Mr. Whelan mentioned to the farmers that he will change the 45 cents. All the figures will be changed.

[*Interprétation*]

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je n'avais même pas ce règlement dans mon dossier. C'est évidemment une erreur, si bien que j'étais . . .

M. Eglington: Toute cette série modifie les dates . . .

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . d'entrée en vigueur des exemptions. Le dernier décret entrait en effet en vigueur le 1er avril alors qu'il n'a été publié que le 7 mai. Il y a donc rétroactivité.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Cela modifie-t-il également la date d'entrée en vigueur ou seulement la date d'expiration?

M. Eglington: L'effet déclaré de chacun de ces décrets est de faire remonter la période d'exemption à la date d'expiration de la période antérieure. En fait, à chaque fois, cela a été fait bien après la date d'expiration et comme l'effet rétroactif ne favorisait pas dans ce cas les navires concernés, il faudrait peut-être revoir cette question.

Le vice-président (M. Robinson): Je suggérerais donc que notre conseiller poursuive ses investigations et nous en reparle plus tard.

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je ne vois pas d'observation à propos des autres décrets.

Le vice-président (M. Robinson): Je voulais seulement revenir sur un point. J'ai remarqué que l'on avait biffé quelque chose dans le DORS 75-276. Je ne sais pas si c'est important, mais je l'ai encerclé pour demander une explication . . .

M. Eglington: Quel 75?

Le vice-président: La Loi sur l'orgnisation du marché des produits agricoles, juste après.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): La commercialisation du lait du Manitoba.

M. Eglington: Oh, c'était un erratum. Une de ces fameuses fautes d'impression, vous vous souvenez, où une simple erreur typographique avait augmenté les chiffres d'environ 3,000 p. 100. L'erratum n'avait peut-être pas été publié et il ne s'agissait pas de $12.86 mais de $0.1286.

Le vice-président: Je vois. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Eglington: Je voulais revenir sur le 75/282, Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique. Il semble que l'on se soit trompé dans la désignation de l'article puisqu'il s'agit de l'article 4 et non pas l'article 3. Je me suis contenté de faire remarquer cela au Ministère et cela ne change rien à la validité du décret.

M. Leblanc (Laurier): Vous avez le chiffre exact? C'est 0.12. De toute façon cela va changer car M. Whelan a dit aux agriculteurs qu'il changerait ces 45c. Tous les chiffres seront modifiés.

[*Text*]

Senator Lafond: It has been changed since.

Mr. Eglington: They change the levies a number of times each year.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything else? I think it only remains to say that Colonel Mackenzie tells me there has been a request from Mr. McCleave, our Co-Chairman, that the next meeting should be held not on September 18, but on September 17. I see no objection to that myself. I think it makes very little difference to most of us.

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): It is a Wednesday. I could probably attend on the Wednesday. I would not be able to attend on Thursday.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So much the better. We get a double dividend then.

Is there any difficulty in the opinion of any member on the committee about changing that date from the Thursday to the Wednesday?

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I think probably one of the reasons for that is there is a huge celebration for the Right Hon. John Diefenbaker on the same date, which I imagine many members will wish to attend. It is a good time to have our meeting on the same day.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I take it the usual thing is to adjourn to the call of the Chair but members should be aware that the call of the Chair will probably issue for September 17 rather than September 18.

Mr. Leblanc (Laurier): I will be back from England at that time. I am coming back on September 15. I will be around that week.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we will probably have the necessary number.

The meeting is adjourned. Thank you very much.

[*Interpretation*]

Le sénateur Lafond: Cela a été changé depuis.

M. Eglington: On change ces chiffres plusieurs fois par an.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose? Je pense qu'il ne me reste plus qu'à vous informer que le colonel Mackenzie me signale que M. McCleave, notre coprésident, a demandé que la prochaine réunion ait lieu non pas le 18 mais le 17 septembre; je n'y vois personnellement aucune objection. Je pense que cela importe peu à la plupart d'entre nous.

Le vice-président: C'est un mercredi. Je pourrai probablement être là le mercredi. Je n'aurais pas pu l'être le jeudi.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): D'autant mieux. Coup double.

Certains membres du Comité pensent-ils que cela peut poser un problème?

Le vice-président: Je pense qu'une des raisons est qu'il y aura une grande célébration en l'honneur du très honorable John Diefenbaker ce même jour et j'imagine que nombreux sont ceux qui voudront y assister. Il serait donc judicieux de prévoir notre réunion à cette date.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je crois que nous allons donc ajourner jusqu'à nouvelle convocation de la présidence mais les membres du Comité sauront que celle-ci portera probablement pour le 17 septembre plutôt que pour le 18.

M. Leblanc (Laurier): Je serai rentré d'Angleterre à cette date. Je reviens le 15 septembre et serai en ville cette semaine-là.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je pense que nous aurons probablement le quorum nécessaire.

La séance est levée. Merci beaucoup.

Issue No. 39

Wednesday, September 17, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 39

Le mercredi 17 septembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

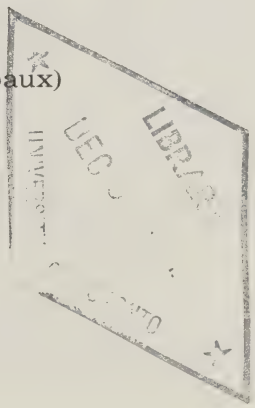
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 17, 1975
(40)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:00 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Advisor, Privy Council Office dated May 21, 1975 and May 27, 1975 relating to SOR/74-539, Special Services and Fees Regulations—amendment.

On letters dated July 21, 1975 and August 18, 1975 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Standards Directorate, Department of Consumer and Corporate Affairs relating to SOR/72-329, Science Education Sets Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Standards Directorate, Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments of the Committee.

On letters dated July 11, 1975 and July 22, 1975 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport relating to SOR/75-14, Air Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with Counsel, Air Administration, Department of Transport with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of the Environment dated July 10, 1975 and July 28, 1975 relating to SOR/75-104, Leaded Gasoline Regulations.

On letters dated July 10, 1975 and July 29, 1975 between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue relating to SOR/74-551, Home Consumption Drawback Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue with respect to certain comments of the Committee.

On letters dated April 2, 1975 and June 2, 1975 between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue relating to SOR/74-524, Distillery Regulations and SOR/74-532, Distillery Departmental Regulations,

PROCÈS-VERBAL

MERCREDI 17 SEPTEMBRE 1975
(40)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui, à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, coprésidents.

Représentant le Sénat: Les sénateurs Cottreau, Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M[lle] Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique du Conseil privé, en date du 21 et du 27 mai 1975, concernant le DORS/74-539, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification.

A propos de lettres datées du 21 juillet et du 18 août 1975, échangées entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Direction des normes, ministère de la Consommation et des Corporations, et concernant le DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité corresponde à nouveau avec le conseiller juridique, Direction des normes, ministère de la Consommation et des Corporations à propos de certains commentaires exprimés par le Comité.

A propos de lettres datées du 11 et du 22 juillet 1975, échangées entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, et concernant le DORS/75-14, Règlement de l'Air,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le conseiller, Administration de l'air, ministère des Transports, pour lui faire part de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les lettres échangées entre le conseiller auprès du Comité et le directeur du contentieux, ministère de l'Environnement, datées du 10 et du 28 juillet 1975 et concernant le DORS/75-104, Règlement sur l'essence au plomb.

A propos de lettres datées du 10 et du 29 juillet 1975, échangées entre le conseiller auprès du Comité et le chef de la Division de la législation, ministère du Revenu, et concernant le DORS/74-551, Règlement sur les drawbacks (consommation intérieure),

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le chef de la Division de la législation, ministère du Revenu, à propos de certains commentaires du Comité.

A propos de lettres datées du 2 avril et du 2 juin 1975 échangées entre le conseiller auprès du Comité et le chef de la Division de la législation, ministère du Revenu, concernant le DORS/74-524, Règlement sur les distilleries et le DORS/74-532, Règlement ministériel sur les distilleries,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue with respect to certain comments of the Committee.

On SOR/75-16, Tobacco Departmental Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of Department of National Revenue with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-236, Denatured Alcohol Regulations and SOR/75-249, Labelling of Specially Denatured Alcohol and Denatured Alcohol Regulations.

On SOR/72-523, Excise Warehousing Departmental Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Revenue with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/75-324, National Historic Parks Admission Fees Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/75-361, F.A.O. (ACMRR/IABO Working Party on Ecological Indices—2nd Session)—Privileges and Immunities Order, 1975 and SOR's/75-362 and 75-372, Custom Duties Reduction Regulations—amendments.

On SI/75-50, Representational Gifts Remission Order,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official, Treasury Board with respect to certain comments on the order.

Counsel to the Committee answered questions.

Ordered,—That the document entitled—Status of Review of Statutory Instruments—submitted by Counsel to the Committee, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-20"*).

Ordered,—That correspondence relating to SOR's/74-539, 72-329, 75-14, 75-104, 74-551, 74-524, 74-532 together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR's/75-16, 75-236, 72-523, 75-249, and SI/75-50 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le chef de la Division de la législation, ministère du Revenu, à propos de certains commentaires du Comité.

A propos du DORS/75-16, Règlement ministériel sur le tabac,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les fonctionnaires compétents du ministère du Revenu à propos de certains commentaires concernant le règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-236, Règlement sur l'alcool dénaturé et le DORS/75-249, Règlement sur l'étiquetage de l'alcool dénaturé ou spécialement dénaturé.

A propos du DORS/72-523, Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les fonctionnaires compétents du ministère du Revenu à propos de certains commentaires concernant le règlement.

A propos du DORS/75-324, Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les fonctionnaires compétents du ministère des Affaires indiennes et du Nord à propos de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/75-361, Décret de 1975 sur les privilèges et immunités de l'OAA (2e session du groupe de travail du CCRRM/AIOB sur les indices écologiques) et les DORS/75-362 et DORS/75-372, Règlement de réduction des droits de douane—Modification.

A propos du TR/75-50, Décret sur l'exemption des présents officiels,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le fonctionnaire compétent du Conseil du trésor à propos de certains commentaires concernant le décret.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est ordonné,—Que le document intitulé *Révision de textes réglementaires* et présenté au Comité par le conseiller, soit imprimé en annexe au procès-verbal et au témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «RTR-20»*).

Il est ordonné,—Que la correspondance concernant le DORS/74-539, DORS/72-329, DORS/75-14, DORS/75-104, DORS/74-551, DORS/74-524, DORS/74-532 de même que les commentaires du conseiller présentés au Comité et concernant le DORS/75-16, DORS/75-236, DORS/72-523, DORS/75-249 et TR/75-50 soient publiés *in extenso* dans les délibérations de la réunion d'aujourd'hui.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, September 17, 1975

• 1100

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of our business. Thank you very much, gentlemen from Toronto and Welland, Mr. Robinson and Dr. Railton for coming in today to give us our quorum, especially with exciting events about to unfold tomorrow—Senator Forsey.

The first business I have is really an announcement. We have a letter from Mr. Mackenzie and it is now signed by Mr. Mackenzie as Assistant Chief of Committees and Private Legislation Branch. In other words, Mr. Mackenzie has been promoted. He is here this morning. I am sure we all rejoice.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The applause in the usual way, Mr. Mackenzie or Colonel Mackenzie, does indicate affection and admiration for your work on behalf of the Committee.

Mr. Richard Rumes who sits on my left and who has been attending meetings of the Committee has been named as successor to this particular Committee and we welcome you to enhanced status and wish you well as the servant to this important Committee.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We had both counsel on deck this summer, and perhaps after we transact business, there might be reports on what various members or counsel have been up to, as it relates to the field of statutory instruments of course, this particular summer.

Counsel Eglington has circulated a memorandum, *Instruments Considered by the Committee*, et cetera, which is herewith inserted in our proceedings. It gives us an excellent indication of the work we have been doing until now. It will be published as Appendix A today.

Now for the regular business. The first is:

SOR/74-539—Special Services and Fees Regulations before the Committee November 28, 1974.

There is the letter from Mr. Eglington of May 21 and a reply letter from Mr. A. S. Ross, Legal Adviser to the Privy Council Office, of May 27 and these two letters are printed herewith.

May 27, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/74-539, Special Services and Fees Regulations, amendment

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 17 septembre 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je vois un quorum; nous pouvons donc nous lançer dans l'étude des questions du jour. Je dois vous remercier chaleureusement, messieurs Welland, Robinson et Railton, d'avoir bien voulu venir de Toronto et de Welland, surtout lorsqu'on songe aux événements qui doivent se produire demain. Le sénateur Forsey.

Mais je veux tout d'abord annoncer que nous avons reçu une lettre de M. Mackenzie qui signe maintenant à titre d'adjoint du chef de la Direction des comités des bills d'intérêt privé; en d'autres termes, M. Mackenzie a eu une promotion et il est ici ce matin. Je suis sûr que nous nous réjouissons tous avec lui.

Des voix: Bravo.

Le coprésident (M. McCleave): Nous manifestons nos éloges de la façon habituelle, Monsieur Mackenzie ou colonel Mackenzie, et vous voyez combien nous avons d'admiration pour le travail que vous avez fait auprès de notre Comité.

M. Richard Rumes, qui est assis à ma gauche et qui a assisté à des séances du Comité, a été nommé pour vous succéder et nous le félicitons pour sa nomination auprès de notre si important Comité.

Des voix: Bravo.

Le coprésident (M. McCleave): Nos deux avocats se sont occupés de nos affaires, cet été, et après avoir traité des sujets au programme d'aujourd'hui, peut-être que les membres du Comité et les avocats pourront nous relater ce qu'ils ont fait, au sujet des textes réglementaires, naturellement.

L'avocat Eglington nous a distribué un mémoire intitulé Révision des Textes réglementaires, etc., qui s'insère ici. Ce document récapitule bien les travaux que nous avons effectués jusqu'à maintenant et il sera publié en annexe.

Maintenant, passons aux affaires courantes. La première est la suivante:

DORS/74-539—Règlements sur les droits postaux de services spéciaux (soumis au Comité le 28 novembre 1974).

Nous avons en main, de la part de M. Eglington, une lettre du 21 mai et une réponse de M. A. L. Ross, datée le 27 mai, conseiller juridique auprès du Bureau du Conseil privé, et ces deux lettre suivent:

Le 27 mai 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires
Pièce 312, Edifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet:DORS/74-539, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification

[*Text*]

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of May 21, 1975. The footnote reference No. 1 referred to in your letter was incorrect. The reference should have been to the publication in the Canada Gazette Part II of SOR/74-1. However, you will agree, I trust, that the publication of an erratum at this late stage would not serve any useful purpose.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

May 21, 1975

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Ross:

Re: SOR/74-539.Special Services and Fees Regulations, amendment

The above amending regulation was before the Committee at its meeting of November 28, 1974 and it was noted that footnote reference No. 1 referred to a regulation which had been revoked by the regulation referred to in the preamble.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems a minor point. Is it worth further commentary, Mr. Eglington?

Mr. Graham C. Eglington (Counsel to the Committee): The reason that I brought it forward was simply for the Committee to decide whether it wants such things cured or not, or whether the Committee agrees with Mr. Ross that to correct the footnote, which is now 20 months old, is unnecessary.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think it should be recorded that the Committee at least pointed out this error. Whether it needs to be rectified now, I do not know. Maybe it is irrelevant. We have pointed out that we have been doing our job and this is what we are supposed to be doing. We passed this information along to the department concerned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not only not like the tone of this reply from Mr. Ross. It seemed to me rather high and mighty. I was impressed, when I went through the documents today, by the number of cases we have had of what seems to be relatively sloppy drafting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Cottreau, we welcome you, sir, to the Committee. Thank you. There are two Nova Scotians here and two Ontarians. What do you classify yourself as, Senator Forsey?

[*Interpretation*]

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 mai 1975. La référence en renvoi n° 1 que vous y mentionnez n'est pas exacte. Il aurait fallu se reporter à la publication dans la partie II de la Gazette du Canada, du DORS/74-1. Je suis sûr cependant que vous pensez comme moi que la publication d'un erratum à ce stage avancé ne serait pas très utile.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Consieller juridique,
A. S. Ross

Le 21 mai 1975

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Edifice de l'Est
Edifices du Parlement
Ottawa, Ontario

Monsieur,

Objet: DORS/74-539, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux, modification

Le règlement de modification ci-dessus a été présenté au Comité lors de sa réunion du 28 novembre 1974, et il a été remarqué que le renvoi numéro 1 se rapporte à un règlement qui a été annulé par le règlement cité en référence dans l'introduction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
G. C. Eglington

Le coprésident (M. McCleave): Ceci semble de peu d'importance; faut-il continuer à en discuter, monsieur Eglington?

M. Graham C. Eglington (avocat auprès du Comité): Je voulais simplement que le Comité décide s'il désire remédier à de telles situations ou s'il pense, comme M. Ross, qu'il n'est pas nécessaire après 20 mois de corriger cette note de bas de page.

M. Robinson: Je crois qu'il faut faire consigner au compte rendu que le Comité a tout au moins attiré l'attention sur cette erreur; qu'il faille oui ou non la corriger, je ne saurais dire; peut-être est-ce futile, mais au moins nous avons fait le travail pour lequel nous avons été nommés et c'est ce qui compte. Nous avons transmis ces renseignements au Ministère intéressé.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non seulement le ton hautain de cette réponse de M. Ross ne m'a pas plu, mais j'ai été aussi frappé en examinant les documents aujourd'hui, de voir le nombre de cas où la rédaction a été relativement négligée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous vous souhaitons la bienvenue, sénateur Cottreau, auprès de notre Comité. Merci. Nous avons ici deux représentants de la Nouvelle-Écosse et deux de l'Ontario; où vous situez-vous, sénateur Forsey?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I am a mixture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are mixed. You are half . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Newfoundland, Ontario, and Nova Scotia—a bit muddled up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . Atlantic and half Ontario. So that balances it. Have and have not. All right. I am sorry, Senator Forsey, you were interrupted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, no. I really wanted to make that comment. I did not like the tone of this. You will agree that publication of an erratum at this late stage would not serve any useful purpose. I suppose it is perhaps a little late now, but I do not like to see this drawn into precedent as it were. I think these people should be rapped over the knuckles from time to time. I did not like the tone of it. I did not like the numerous evidence that we had this morning of sloppy drafting.

• 1105

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Forsey.

We turn next to SOR 72-329 Science Education Sets Regulations which were originally before the Committee on May 1, 1975. There is a letter from Mr. Eglington to Miss C. Robertshaw of July 21 and her reply as of August 18, and they are herewith inserted in our proceedings.

August 18, 1975.

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate, Room 314
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario.
K14 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: /SOR/72-329, Science Education Sets Regulations

I refer to your letter of July 21 and would advise as follows:

1. LD50 (lethal dose value) refers to the amount of toxic substance necessary to kill a test animal. The smaller the dose, the more lethal is the substance; the larger the dose necessary to kill the less lethal the substance. Hence, it is chemicals with a low LD50 value that are dangerous. Subsection 8(1) is therefore correct in this respect.

2. I am advised that "per kilogram body weight" is a standard scientific term referring to the weight of the test animal. It is not considered necessary to specify that the body is that of an animal, since only animals are used for test purposes. "Body weight" therefore can refer neither to the chemical substance nor to the child, but to the unfortunate rabbit who is the subject of the test.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi, je suis hybride.

Le coprésident (M. McCleave): Vous êtes donc moitié . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Un peu de Terre-Neuve, d'Ontario et de Nouvelle-Écosse . . . un mélange.

Le coprésident (M. McCleave): . . .des provinces de l'Atlantique et à moitié de l'Ontario, ça s'équilibre. Très bien; je m'excuse, sénateur Forsey, on vous a interrompu.

Le coprésident (sénateur Forsey): En fait, je voulais apporter ce commentaire. Je n'ai pas aimé le ton de cette lettre. Sûrement, à ce stade, la publication d'un rectificatif ne serait plus très utile. Mais je ne voudrais pas que nous établissions par là un précédent et je crois qu'il faut rappeler ces gens à l'ordre de temps à autre. Le ton m'a déplu de même que les nombreux exemples que nous avons eu ce matin de cas de rédactions fort relâchées.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Forsey.

Nous passons à DORS/72-329—Règlement—expérience scientifique. Ces règlements, à l'origine, ont été présentés au comité le 1er mai 1975. Nous avons une lettre écrite par M. Eglington à Mlle C. Robertshaw, le 21 juillet, et la réponse du 18 août. Les deux seront insérées au compte rendu.

Le 18 août 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
du Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat, pièce 314
Édifice du Parlement
Ottawa (Ont.)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expériences scientifiques

En réponse à votre lettre du 21 juillet, j'aimerais vous donner les précisions suivantes:

1. Le sigle LD50 (dose mortelle) désigne la quantité de substance toxique nécessaire pour tuer un cobaye. Plus la dose est minime, plus la substance est dangereuse. Plus la dose mortelle est importante, moins le produit est dangereux. Ce sont donc les produits chimiques affectés d'un faible coefficient LD50 qui sont dangereux et il n'y a pas d'erreur dans le paragraphe 8(1) à cet égard.

2. J'ai appris que l'expression «par kilogrammes du poids du corps» était une norme scientifique désignant le poids du cobaye. Il n'est pas nécessaire de préciser qu'il s'agit du corps d'un animal, puisque ces expériences ne sont effectuées que sur des animaux. L'expression «poids du corps» ne concerne donc ni la substance chimique, ni l'enfant, mais simplement le malheureux lapin qui fait l'objet de l'expérience.

[*Text*]

3. I agree that subsection 3(1) is retroactive. I understand that neither the officials nor the draftsman intended this. There have been no prosecutions under this section and since the supply of chemistry sets that predate September 1972 are diminishing, it is unlikely that a prosecution would arise. Should a violation arise concerning such a set, I have advised the officials concerned not to consider prosecution. The revoked regulations differed, of course, from the ones under discussion.

I hope that this will assist you in dealing with these regulations. If you require any further information, please advice.

Yours truly,

Corinne Robertshaw,
Legal Adviser,
Standards Directorate,
Department of Consumer
and Corporate Affairs.

July 21, 1975

Miss C. Robertshaw,
Legal Adviser,
Department of Consumer and Corporate Affairs,
Place du Portage,
Hull, Quebec.

Dear Miss Robertshaw:

Re: SOR/72-329,Science Education Sets Regulations

The above regulations were considered by the Committee at its meeting of 1st May last. Given their highly technical nature, some difficulty was experienced in dealing with the regulations. I am instructed to raise the following points with you.

1. *Section 8(1):* The question here is the level of Ld50 value which is dangerous. The subsection appears to say that the greater the LD50 value the less dangerous is the substance, for a substance with oral LD50 value of more than 50 milligrams per kilogram body weight is apparently unobjectionable. Common sense, without benefit of technical knowledge, suggests that the reverse is the true situation.

2. It is not clear to what the words "per kilogram body weight" in section 8(1) refer. Do they refer to the weight of the chemical substance or of the child mentioned in the immediately preceding section?

3.*Retroactive effect:* These regulations were made on 24th August, 1972, registered, on 28th August, 1972 and published on 13th September, 1972. Yet section 3 is expressed to commence on 1st July, 1972.

If this matter is considered as one of a regulation coming into effect before it is registered, section 9(1) of the Statutory Instruments Act has not been satisfied. However, it is probable that section 9(1) could only apply to the regulations as a whole, and not to a single section, to which a retroactive effect is given. The Committee noted that:

[*Interpretation*]

3. Je reconnais que le paragraphe 3(1) est rétroactif. Je crois savoir que ce n'était l'intention ni des responsables, ni du rédacteur. Aucune poursuite n'a été engagée en vertu de ce paragraphe, et comme les stocks disponibles de nécessaires de produits chimiques antérieurs à 1972 sont en diminution, il est peu vraisemblable qu'une telle éventualité se réalise. J'ai demandé aux responsables de ne pas engager de poursuites en cas d'infraction liée à ces nécessaires d'expérience. Le Règlement annulé était évidemment différent de celui sur lequel ont porté les discussions.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles. Si vous désirez d'autres précisions, je vous serais reconnaissant de me le faire savoir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Mademoiselle C. Robertshaw
Le conseiller juridique de la
Direction générale des normes,
Ministère de la Consommation et
des Corporations.

Le 21 juillet 1975

Mademoiselle C. Robertshaw
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation et des Corporations
Place du Portage
Hull (Québec)

Mademoiselle Robertshaw,

Objet: DORS/72-329, Règlements sur les nécessaires d'expérience scientifique

Les règlements ci-dessus ont été étudiés par le Comité à sa réunion du 1er mai dernier. Étant donné leur nature hautement technique, l'étude s'est heurtée à certaines difficultés. On m'a chargé de soulever avec vous les points suivants.

1. *Article 8(1):* La question consiste ici à déterminer à quel niveau la LD50 est dangereuse. D'après ce paragraphe, il semblerait que plus le niveau est élevé et moins la substance est dangereuse, parce qu'une solution de LD50 orale de plus de 50 milligrammes par kikogramme de poids du corps est apparemment acceptable. Toutefois, le simple bon sens veut qu'indépendamment de toute connaissance technique, la réalité est tout autre.

2. On ne dit pas clairement à quoi se rapportent les mots «par kilogramme de poids du corps» dans l'article 8(1). Parle-t-on du poids de la structure chimique ou de l'enfant dont il est question à l'article précédent?

3. *Rétroactivité:* Ces règlements ont été établis le 24 août 1972, enregistrés le 28 août 1972 et publiés le 13 septembre 1972. Pourtant, l'article 3, est énoncé de façon telle qu'il devrait entrer en vigueur le 1er juillet 1972.

S'il s'agit en l'occurrence d'un règlement entrant en vigueur avant d'avoir été enregistré, on ne s'est pas conformé à l'article 9(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Toutefois, il est probable que l'article 9(1) ne puisse s'appliquer qu'à l'ensemble des règlements et non à un seul article, auquel on donne un effet rétroactif. Le Comité a remarqué que:

[*Texte*]

(a) Section 7 of the Hazardous Products Act does not confer upon the Governor in Council any power to make regulations having retroactive effect;

(b) the combined effect of subsection (1) and (2) of section 3 of these regulations is to preclude the sale of certain commodities. Thus, although one cannot generally be prosecuted for a breach of a regulation until it is published (section 11(2) Statutory Instruments Act), the way is open for a prosecution for selling a science education set or replacement chemical lawfully imported before July 1, 1972 or unwittingly imported between July 1, 1972 and September 13, 1972.

The Committee also noted, however that,

(c) under the revoked regulations (SOR/71-575 made November 21, 1971 and published November 24, 1971) restrictions, limitations and conditions were placed on the advertising, selling or importing of science education sets from the same date as is specified in section 3 of these present regulations, namely July 1, 1972. Therefore, there will not, in substance, be any retroactive effect under section 3 if the requirements, limitations and conditions in the present regulations are*identical* with those provided for in SOR/71-575.

To the non-technical eyes of the Committee, the requirements, limitations and conditions of SOR/71-575 and of SOR/72-329, couched as they are in technical terms, did not appear to be identical. If that be the case, then the issue of retroactive effect remains. If on the other hand, they are in fact identical, then no question of retroactivity arises.

I shall be glad to receive your reply on these troublesome regulations in due course.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc, la belle province is now represented. We are going to be challenging the best record we ever had for a quorum in the winter time. I guess people need something to do.

So Mr. Leblanc, and others, we are at SOR 72-329 and the Eglington-Robertshaw letters. They raise three interesting points and we will deal first with point number one, which to me is incredible, but not from a statutory viewpoint as much as from a chemical viewpoint. Apparently the larger the dose the less the danger to the monster or the other animal that is on the table in the scientist's laboratory. Am I correct in reading it that way?

Mr. Eglington: That would seem to be the explanation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you eat the stuff, eat lots of it, do not just take a nibble. It would be fatal to test it.

[*Interprétation*]

(a) L'article 7 de la Loi sur les Produits dangereux ne confère au gouverneur en conseil aucun pouvoir pour rendre certains règlements rétroactifs;

(b) l'effet combiné des paragraphes (1) et (2) de l'article 3 de ces règlements est d'empêcher la vente de certains produits. Bien qu'en fait on ne puisse être poursuivi généralement pour avoir enfreint un règlement qui n'est pas encore publié (paragraphe 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires), il est possible de l'être pour avoir rendu un nécessaire d'expérience scientifique ou remplacer des substances chimiques légalement importées avant le 1er juillet 1972 ou importées, sans s'en rendre compte, entre le 1er juillet 1972 et le 13 septembre 1972.

Toutefois, le Comité a aussi remarqué que,

(c) selon les règlements révoqué (DORS/71-575 du 21 novembre 1971, publié le 24 novembre 1971) des restrictions, limitations et conditions ont touché la publicité, la vente ou l'importation de nécessaires d'expérience scientifique depuis la date mentionnée dans l'article 3 de ces présents règlements, soit le 1er juillet 1972. Par conséquent, en substance, il n'y aura aucun effet rétroactif d'après l'article 3, si ces exigences, limitations et conditions des règlements actuels sont *identiques* à celles prévues dans le DORS/71-575.

Aux yeux «non techniques» du Comité, ces exigences, limitations et conditions contenues dans les DORS/71-575 et DORS/72-329, présentées en des termes techniques, n'ont pas semblé identiques. Si tel est le cas, la question de l'effet rétroactif demeure donc toujours. Par contre, si elles sont en fait identiques, aucune question de rétroactivité ne peut alors être soulevée.

Je vous saurais gré de me donner votre avis au sujet de ces règlements embarrassants.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller,
G. C. Eglington

Le coprésident (M. McCleave): La belle province est maintenant représentée ici par M. Leblanc. Nous allons atteindre, semble-t-il, du point de vue quorum, le record établi pour les séances d'hiver. Je suppose que les gens ont besoin de faire quelque chose.

Ainsi, monsieur Leblanc, et pour tous ceux que je ne nomme pas, disons que nous en sommes arrivés à l'étude des textes réglementaires DORS/72-329 et des lettres de M. Eglington et de Mlle Robertshaw. Il y a trois questions intéressantes à soulever et nous allons traiter de la première qui paraît incroyable, non pas du point de vue statutaire mais du point de vue chimique. Apparemment, plus la dose est forte, moins le produit dangereux a d'effet sur le monstre ou sur tout autre animal qui se trouve sur la table du laboratoire de l'homme de science; mon interprétation est-elle correcte?

M. Eglington: Oui, c'est ce qui semble.

Le coprésident (M. McCleave): Disons que lorsque vous en consommez, consommez-en beaucoup car autrement cela sera fatal.

[*Text*]

Mr. Robinson: It seems incredible, really.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is incredible.

Mr. Railton: I think it is actually the same as in astronomy where the magnitude of the stars are really greater when they become minus.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, well we have a scientific explanation. Does anybody else want to tackle point one?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well I thought this was rather badly expressed. I think we have the cart before the horse. I should have thought that what she is trying to say is that if you have a more lethal substance then a small dose will do the job, but she seems to have turned it upside down; the smaller the dose, the more lethal is the substance. Well this is completely goggle-eyed and I think what she means is the opposite. I did not catch Dr. Railton's scientific explanation but I dare say it was more or less along those lines.

Mr. Railton: Well I think it is a matter of scientific jargon myself and we have to accept the fact that the scientists understand it and we do not have to because if it is correctly described scientifically then that is it. I do not think this necessarily means that a label containing this thing would mislead anyone. I think people who read this would know what it meant.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well that raises a question in my mind, Dr. Railton, because it deals with science education sets and these might be in the hands of very young people. I do not know where these sets are going.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Miss Robertshaw needs at least a course in remedial English.

Mr. Eglington: Well I think myself that the thing is fairly clear because it is a phrase that is used; the larger the dose necessary to kill, the less lethal the substance. If it has a low LD50 value, then you need a lot of it.

Mr. Robinson: Well, do I understand this clearly when I say we are talking about different substances and we could have a substance, a very small amount of which is lethal and we have another substance which is also lethal but only in a larger quantity. In other words, if you had the same small quantity of another kind of substance, it would not be lethal at all. I agree with Senator Forsey that this is rather garbled and I think there should be a better explanation than this. It certainly is not clear to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, we will ask Miss Robertshaw if she would not mind tackling point one.

We will now go to point two and this is an exchange regarding the meaning of per kilogram body weight and in this case the explanation is here. It refers to the weight of the test animal.

Mr. Robinson: I suppose it is the jargon of the trade.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Cela paraît vraiment incroyable.

Le coprésident (M. McCleave): Ce l'est.

M. Railton: Sauf erreur, c'est comme en astronomie où la grandeur des étoiles est beaucoup plus considérable lorsqu'elle est de signe négatif.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà une explication scientifique. Est-ce que quelqu'un d'autre veut en discuter?

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, la question a été mal exposée; on a mis la charrue devant les bœufs. En réalité, M^lle^ Robertshaw voulait dire que dans le cas de produit dangereux, une petite dose suffit, mais il semble que ceci ait été indiqué de façon inverse dans la lettre: plus la dose est petite, plus elle est dangereuse. Je n'ai pas très bien compris les explications scientifiques de M. Railton mais je suppose qu'il s'est exprimé à peu près dans le même sens.

M. Railton: Je pense qu'il s'agit de l'utilisation d'un jargon scientifique et nous devons nous dire que les scientifiques le comprennent; il n'est pas nécessaire que nous comprenions car si l'identification scientifique est correcte, l'affaire s'arrête là. Je ne crois pas qu'une étiquette indiquant le contenu pourrait induire quelqu'un en erreur. Ceux qui la liraient sauraient à quoi s'en tenir.

Le coprésident (M. McCleave): Pourtant, monsieur Railton, je m'inquiète, car il me semble que ces produits pourraient être mis entre les mains de personnes très jeunes. Je ne sais pas à qui ces produits sont destinés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que, de toute façon, M^lle^ Robertshaw ferait bien de suivre un cours curatif d'anglais.

M. Eglington: Pour ma part, c'est assez clair car c'est une expression qu'on emploie: plus la dose doit être forte pour tuer, moins la substance est dangereuse. Si sa valeur au point de vue LD50 est faible, alors il vous en faut une plus grande quantité.

M. Robinson: Si je comprends bien, nous parlons de deux produits différents; nous pourrions avoir une petite quantité d'un produit qui serait mortelle et, d'autre part, il peut y avoir un produit différent dont il faut une plus grande quantité pour qu'il soit mortel. Autrement dit, si vous aviez la même petite quantité du second produit, elle ne serait pas mortelle. Je suis d'accord avec le sénateur Forsey pour dire que ceci est pas mal tiré par les cheveux— je crois qu'on devrait fournir une explication plus claire à ce sujet. Ce n'est pas clair pour moi en tout cas.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous demanderons à M^lle^ Robertshaw si elle est prête à nous donner des explications pour ce premier point.

Passons à la deuxième question: la signification des mots «par kilogramme du corps» et, dans ce cas, on nous en donne l'explication. Il s'agit du poids du cobaye.

M. Robinson: Je suppose que ces termes sont ceux du métier.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems to be the jargon of the trade.

• 1110

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I thought the explanation of number one was clear in that if the substance has a low LD50 value then a small amount of it cause death. What strikes me here is that if a phrase such as "per kilogram body weight" refers to per kilogram body weight of a rabbit or an animal that is being tested, should technical jargon of this particular kind come into the regulations where a more ordinary meaning is used, unless the technical meaning is given to it in a definition section? After the definition section said "per kilogram body weight" means "per kilogram body weight of test subject"?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that an animal is tested.

Mr. Railton: The only thing, Mr. Chairman, is that there is a transference to the human, which should be fairly parallel. The amount of kilogram per body weight dosage for a rabbit is somewhat the same, I suppose, as kilogram per body weight when referring to a child. That is why they use rabbits.

Mr. Leblanc (Laurier): Do they use something other than rabbits? Do they not use small rats?

Mr. Railton: Mice, rats.

Mr. Leblanc (Laurier): The reference is made only to rabbits.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In the letter here.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, in the letter.

Mr. Eglington: But if they would say in the definition section "per kilogram body weight of test subject", it would cover whatever they might use.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have at least drawn to the department's attention the fact that we think some of their drafting habits could be improved.

Shall we turn then to point 3, the retroactive effect.

Mr. Robinson: Just before we leave this, Mr. Chairman, could we get a report back on the point suggested by our counsel? Why would they not indicate the test subject? Just say "per kilogram body weight of test subject". Just add the words "of test subject". What objection would they have to adding those words? I think they do clarify it.

Mr. Eglington: Scientists may say it clutters up the elegance of their jargon.

Mr. Robinson: We can ask for a reply back.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The third point concerning the retroactive effect—if anything confesses the sloppiness this is it. I understand that neither the officials nor the draftsmen intended it to have a retroactive effect.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Je pense que la première question était bien claire en ce sens que si le produit a une valeur faible au point de vue LD50, alors une petite quantité de ce produit pourrait causer la mort. Si une expression comme «par kilogrammes du poids du corps» se rapporte au poids du corps par kilogramme d'un lapin ou d'un animal soumis à des tests, faudrait-il insérer ce jargon technique aux règlements, là où un sens plus commun est utilisé, à moins que le sens technique n'y soit donné dans une définition? C'est-à-dire après la définition où l'on spécifie que «par kilogrammes du poids du corps» signifie «par kilogrammes du poids du corps du sujet soumis à des tests»?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, pour un animal soumis à des tests.

M. Railton: La seule chose, monsieur le président, c'est qu'il y a un transfert dans le cas de l'être humain, mais que la situation est relativement la même. Je suppose que la quantité de kilos par poids du corps d'un lapin est à peu près la même que pour un enfant. C'est pourquoi on utilise des lapins.

M. Leblanc (Laurier): Est-ce qu'on ne prend que des lapins? N'utilise-t-on pas des petits rats?

M. Railton: Des souris, des rats.

M. Leblanc (Laurier): On ne parle ici que de lapins.

Le coprésident (M. McCleave): Dans la lettre?

M. Leblanc (Laurier): Oui, dans la lettre.

M. Eglington: Mais si la définition stipulait «par kilogrammes du poids du corps du sujet soumis à des tests», cela tiendrait compte de tous les sujets soumis à des tests, quels qu'ils soient.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons au moins porté à l'attention du ministère qu'il pourrait améliorer la rédaction, à notre avis.

Passons maintenant au point 3, l'effet rétroactif.

M. Robinson: Avant d'y passer, monsieur le président, pourrait-on nous faire un rapport sur ce que notre conseil a suggéré? Pourquoi ne pas identifier le sujet soumis à des tests? Il n'y a qu'à dire: «par kilogrammes du poids du corps du sujet soumis à des tests». Il n'y a qu'à ajouter les termes «du sujet soumis à des tests». Quelle objection pourrait-on avoir à ajouter ces mots? Je pense que cela précise mieux le sens.

M. Eglington: Les hommes de science pourraient dire que cela embrouille l'élégance de leur jargon.

M. Robinson: Nous pourrions leur demander de répondre.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Pour ce qui est du troisième point, l'effet rétroactif, c'est le plus embrouillant de tous. Je crois savoir que ce n'était l'intention ni des responsables ni du rédacteur que le paragraphe soit rétroactif.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Once again, Mr. Robinson, our English needs some correction.

> Since the supply of chemistry sets that predate September, 1972 are diminishing . . .

"Supply are diminishing". English as "she is speak" in some high quarters, apparently.

I think this is another case where we should really ask that the regulation be changed. This retroactive provision should not remain if they do not intend it. They should tighten the thing up and make it say what they intended it to say.

Mr. Leblanc (Laurier): It seems they have advised not pursuing a violation in case retroactivity would apply. Is that not for us . . . they advise changing their rules. I do not know if we can accept that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose they can always argue that the rights of the public&&and the duties and responsibilities of the public should be set out clearly and precisely in these regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I simply do not like this clause:

> It is unlikely that a prosecution would arise.

Then probably it is unlikely.

> Should a violation arise I will advise the officials concerned not to consider prosecution.

That is not a satisfactory safeguard for the subject at all, I think. It is like the kind of thing we used to get years ago about immigration: Do not worry about the curious things in the Immigration Act because everybody knows that all the members of the government are nice people and they would not do anything nasty. This is simply not good enough, no matter who it is you are talking about.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it should go back. At least the department would know there is a feeling that this should be redrafted and corrected.

SOR 75-14, the air regulations, originally before the Committee on March 20, 1975. There is a letter of July 11 from Miss Mayrand to Mr. Hunter Gordon of the Department of Transport, and his reply of July 22, printed herewith.

July 22, 1975.

Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Room 314,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson, la phraséologie anglaise a encore besoin d'être corrigée.

> Since the supply of chemistry set that predate 1972, are diminishing . . .

"Supply are diminishing". Il semble qu'on parle de l'anglais de cuisine en certain milieux élevés.

Nous devrions encore une fois, dans ce cas-ci, demander de changer le règlement. Cette disposition rétroactive ne devrait pas être gardée, puisque ce n'était pas l'intention des responsables. Ils devraient s'en tenir à leurs intentions.

M. Leblanc (Laurier): Il semble qu'on ait demandé de ne pas engager des poursuites, dans le cas où la rétroactivité s'appliquerait. N'est-ce pas à nous . . . ils recommandent que les règlements soient modifiés? Je ne sais si nous pouvons accepter cela.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'ils peuvent toujours soutenir que les droits du public ainsi que ses devoirs et ses responsabilités doivent être clairement et précisément définis au sein de ces règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'aime pas cette disposition:

> Il est peu vraisemblable qu'une telle éventualité se réalise.

C'est donc improbable.

> J'ai demandé aux responsables de ne pas engager de poursuite en cas d'infraction liée à ces nécessaires d'expérience.

Ce n'est pas là une garantie suffisante. Rappelons-nous ce qui s'est passé pour l'immigration: on nous disait de ne pas nous inquiéter des anomalies de la Loi sur l'immigration parce qu'il est bien connu de tous que les membres du gouvernement sont de bonnes gens et qu'ils ne sauraient rien faire de méchant. Cette garantie ne suffit pas, quelle que soit la personne de qui on parle.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous devrions renvoyer le texte. Le ministère saurait au moins que nous pensons que le tout devrait être rédigé à nouveau et corrigé.

Passons maintenant au DORS/75-14, le Règlement de l'air, mis à l'étude au Comité le 20 mars 1975. Voici une lettre datée du 11 juillet écrite par M^lle^ Mayrand à M. Hunter Gordon, du ministère des Transports, ainsi que sa réponse du 22 juillet. Elles seront publiées dans le compte rendu.

Le 22 juillet 1975

Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Pièce 314
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[*Texte*]
Dear Mlle. Mayrand:

Re: SOR/75-14—Air Regulations

Your letter of July 11, 1975 addressed to Mr. Hunter Gordon of the Department of Transport has been referred to this office for attention.

In answer to your questions in the case of an aircraft on the ground it is more than likely that no other action would be taken or would be necessary to be taken to ensure the safety of the aircraft or the passengers. However, in respect of an aircraft in flight it is considered that the words "measures as are reasonably necessary" refer to that situation more than to an aircraft on the ground. There are many considerations in connection with a threat particularly what is the nature of the threat whether a bomb or other threat and also the circumstances of the occasion when the threat was made. These considerations make it impossible to lay down any specific action to be taken but in respect of all threats it was considered by the airline authorities and the airline operators and the Department that the measures referred to in sub-paragraphs (a) and (b) would be reasonably necessary.

I may say that the term "such measures as are reasonably necessary" was introduced in the section to give the carrier a means of showing that what he had done under the particular circumstances of the particular threat were reasonable.

In respect of your question number 2 there have been no suspensions or prosecutions in respect of this section 810.

Yours truly,

L.J. Shields,
Counsel,
Air Administration.

July 11, 1975

Mr. Hunter Gordon,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Dear Mr. Gordon:

Re: SOR/75-14, Air Regulations

This amendment to the Air Regulations was before the Standing Joint Committee on March 20, 1975. It was noted that the duty cast upon the owner or operator to take "all such measures as are reasonably necessary . . ." had been drafted in very general terms.

Although I recognize that it can be almost impossible to describe in advance all the measures "reasonably necessary" in the event of threats with respect to aircraft, I think that it must be kept in mind that the consequences of failure to act as required may be prosecution and/or suspension of licence. I would, therefore, appreciate it if you could answer the following questions before we close this file:

[*Interprétation*]
Mademoiselle,

Objet: DORS/75-14—Règlement de l'air

On m'a prié de répondre à votre lettre du 11 juillet 1975 adressée à M. Hunter Gordon du ministère des Transports.

Au sujet de vos questions concernant les avions au sol, il est plus que probable qu'aucune autre mesure ne sera prise ou ne devra être prise pour assurer la sécurité de l'avion ou des passagers. Toutefois, en ce qui a trait aux avions en plein vol, il semblerait que les mots «mesures qui sont raisonnablement nécessaires» s'appliquent à cette situation plus qu'aux avions posés au sol. Il y a beaucoup de facteurs à considérer dans les cas de menaces et, plus particulièrement, en ce qui concerne la nature de cette menace à savoir s'il s'agit d'une bombe ou d'un autre danger et connaître les circonstances qui entourent les menaces. En raison de ces considérations, il est impossible d'arrêter des mesures précises à prendre en ce qui a trait à toutes les menaces; aussi les autorités aériennes, les pilotes ainsi que le ministère se sont-ils entendus pour juger que les mesures mentionnées aux alinéas *a*) et *b*) soient raisonnablement nécessaires.

Je dirais que l'expression «les mesures qui sont raisonnablement nécessaires» a été ajoutée à l'article pour donner aux transporteurs le moyen de démontrer qu'ils avaient fait, ce qui était raisonnable, dans les circonstances particulières qui ont entouré une menace déterminée.

Pour ce qui est de votre deuxième question, il n'y a eu aucune suspension, ni poursuite judiciaire en vertu de l'article 810.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
Administration de l'air,
L.J. Shields.

Le 11 juillet 1975

Monsieur Hunter Gordon
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

Objet: DORS/75-14, Règlements de l'Air

Le 20 mars 1975, le Comité mixte permanent a étudié la présente modification apportée aux Règlements de l'Air. On a constaté que le devoir qui incombe au propriétaire ou à l'exploitant de «Prendre toutes les mesures nécessaires . . .» a été rédigé en termes très généraux.

J'admet qu'il est peut être quasi impossible de décrire à l'avance toutes les mesures «nécessaires» en cas de danger menaçant l'aéronef, mais je pense qu'il ne faut pas oublier que les conséquences ou le fait de ne pas se conformer aux prescriptions peut donner lieu à des poursuites et (ou) à la suspension du permis. Je vous en saurais donc gré de répondre aux questions suivantes avant la clôture de ce dossier:

[*Text*]

1. Could you give some examples of actions that your Department would consider "reasonably necessary to ensure the safety . . .", other than those stipulated in section 810(1)(b)?

2. How many suspensions or prosecutions were based, during the past few years, on failure to take "reasonably necessary measures", other than those mentioned in section 810(1)(b)?

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

• 1115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, these are the duties cast upon owners or operators under the air regulations. Are you satisfied with the answer, or would you wish to comment on it?

Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee): There again, like the case just before, it is not because they say that this was put in the regulations in order to protect the carrier that we can be certain that it is the reason because nowhere is it written in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What do you suggest? What representation would you make to us? Do you think there is a more precise definition needed than "reasonably necessary" to ensure the safety?

Mr. Eglington: The regulation, Mr. Chairman, that we entertain over this is that there is no appeal for the suspension of a licence which can be the result of a breach of the regulation and, if indeed the regulation is meant for the protection of the air carriers, it would appear to be drafted in a back to front fashion. I should perhaps say that they shall take all necessary measures to ensure the safety of the aircraft, including case A and B, and then go on to say that in any case it is sufficient, if the carrier establishes that he took steps that were reasonably necessary, that this would be considered as a defence. A carrier who was adjudged on this regulation of not having taken the necessary steps could not appeal the suspension of his licence. He could not appeal to the federal court under Section 28 of the Federal Court Act; he would be forced back on Section 18 of the Federal Court Act, attempting to bring an action for prerogative writ to compel the minister to give him back his permit. And he may have serious difficulties in making up jurisdictional grounds for getting a mandamus.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well then that leaves us with two problems, one being the nature of the draftsmanship as to the test that is to be applied and, the second one, the right of some further step, perhaps less expensive than the procedure that you have detailed to us now. And the second part about the appeal is really not raised in the letter from Miss Mayrand to Mr. Gordon.

I notice that later on this morning we have another instance where no appeal is provided either and perhaps we should meet that point right here.

[*Interpretation*]

1. Pouvez-vous donner des exemples de mesures que votre ministère considérerait «nécessaires pour assurer la sécurité . . .», indépendamment de celles qui sont stipulées à l'article 810(1)(b)?

2. Ces dernières années combien de suspensions ou de poursuites étaient fondées sur le fait de n'avoir pas pris «toutes les mesures nécessaires», à part celles qui sont stipulées à l'article 810(1)(b)?

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller,
L. Mayrand.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, voilà donc les responsabilités qui incombent aux propriétaires ou aux pilotes en vertu du règlement de l'air. La réponse vous satisfait-elle ou désirez-vous la commenter?

Mlle Lise Mayrand (conseillère du Comité): C'est la même chose que dans le cas précédent: ce n'est pas parce que le correspondant dit que cette clause est inscrite au règlement dans le but de protéger le transporteur que nous pouvons en être certain; en effet le règlement ne stipule cela nulle part.

Le coprésident (M. McCleave): Que suggérez-vous donc? Quelle remarques feriez-vous? Pensez-vous qu'il faille préciser l'expression «raisonnablement nécessaires» pour assurer la sécurité?

M. Eglington: Monsieur le président, d'après le règlement que nous suivons ici il n'y a pas d'appel dans le cas de la suspension d'un permis, suspension qui découle d'une violation du règlement; de plus, si le règlement doit vraiment assurer la protection des transporteurs aériens, il semble avoir été rédigé de façon illogique. Je préciserais peut-être que les pilotes prendront toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité de l'avion, et j'inclurais les alinéas A et B; puis j'ajouterais que cela suffit dans tous les cas, et que si le transporteur prouve qu'il a fait tout ce qui était raisonnablement nécessaire, cette clause pourrait être considérée comme une défense. Le transporteur qui, en vertu de ces règlements, aurait été accusé de n'avoir pas pris les mesures nécessaires, ne pourrait pas contester la suspension de son permis. Il ne pourrait pas faire appel auprès de la Cour fédérale en vertu de l'article 28 de la Loi qui s'y rapporte; il devrait s'en remettre à l'article 18 de cette même loi, et essayer d'intenter un procès au moyen d'un bref émis en vertu de la prérogative royale, pour forcer le ministre à lui rendre son permis. Il aura peut-être de grandes difficultés à justifier juridiquement son mandement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous voilà avec deux problèmes sur les bras; le premier est celui de la rédaction du Texte concernant les essais à faire, et le deuxième, celui du recours à des mesures supplémentaires, peut-être moins coûteuses que les procédures que vous avez détaillées pour nous. La seconde partie, qui porte sur l'appel, n'a pas été vraiment soulevée dans la lettre écrite par M[lle] Mayrand à M. Gordon.

Je m'aperçois que plus tard au cours de la matinée nous devrons étudier un autre cas pour lequel on ne peut pas faire appel; peut-être devrions-nous en discuter tout de suite.

[*Texte*]

Mr. Eglington: The matter of the appeal was raised in a comment before when it came to the Committee in the first instance. It is true that the test that is set out in Subsection (1) is an objective test, steps that are reasonably necessary. My concern is that it would be a very expensive undertaking for a carrier to get himself before a court where the objective test could be used or put to the test, and it may in fact be impossible for him to do so, and it leaves then the adjudication of what is reasonably necessary to the minister.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with regard to this, I note from the letter of Miss Mayrand that she asked for some examples to be given, the examples were not given in the reply, and it would seem to me that if you did get something of this nature it might be more helpful to understand.

Miss Mayrand: Regarding the answer of Mr. Shields, I had the impression that it was very difficult for them to give an example.

Mr. Robinson: That may be. It is very difficult to understand it also, if you do not have an example. I think we should ask for an example, even if it is hypothetical.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The next is SOR/75-104—Leaded Gasoline Regulations (before the Committee June 5, 1975). Mr. Eglington, on July 10, wrote Mr. Carton of the Department of the Environment and a reply came back July 28. And these are printed at this stage.

July 28, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

Re: SOR/75-104, Leaded Gasoline Regulations

Replying to your letter of July 10, I am advised that the reason for excluding aviation gasoline from these regulations was safety.

Leaded gasoline is used only in piston powered aircraft engines. Jets use fuels other than aviation gasoline, and the contribution to air pollution from aircraft using leaded aviation gasoline is minor.

The concentration of lead in aviation gasoline used in aircraft in and over Canada is approximately 5.5 grams per imperial gallon.

Yours very truly,

J. G. Carton, Director,
Legal Services.

July 10, 1975

J. G. Carton, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of the Environment,
Fontaine Building,
Hull, Quebec K1A 0H3

[*Interprétation*]

M. Eglington: Le problème de l'appel a été soulevé lors d'un commentaire précédent, avant même que la question ne soit dévolue au Comité. Il est vrai que l'essai décrit au paragraphe A est objectif et constitué de mesures qui sont raisonnablement nécessaires. Ce qui m'inquiète, c'est qu'il est très couteux pour un pilote de se présenter devant la Cour si l'essai objectif doit être utilisé comme défense; il lui est peut-être même impossible de se présenter, ce qui laisse au ministre le soin de déterminer ce qui est raisonnablement nécessaire.

M. Robinson: Monsieur le président, je remarque à ce sujet que M^lle^ Mayrand a demandé dans sa lettre que M. Gordon lui donne quelques exemples; ce dernier ne l'a pas fait, c'est pourquoi je pense que cela nous aiderait à comprendre. S'il lui était possible de nous renseigner à ce sujet.

Mlle Mayrand: D'après la réponse de M. Shields, j'ai l'impression qu'il leur était très difficile de donner un exemple.

M. Robinson: C'est possible. Il nous est également très difficile de comprendre le cas sans exemple. Nous devrions leur demander de nous en donner un, même s'il est hypothétique.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le sujet suivant est le DORS/74-104, Règlements sur l'essence au plomb (soumis au Comité le 5 juin 1975). Le 10 juillet, M. Eglington a écrit à M. Carton du ministère de l'Environnement qui lui a répondu le 28 juillet. Ces lettres sont imprimées.

Le 28 juillet 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/74-104, Règlement sur l'essence au plomb

En réponse à votre lettre du 10 juillet, on m'apprend que l'essence d'avion a été exclue du présent Règlement pour des raisons de sécurité.

L'essence au plomb est utilisée seulement pour les moteurs d'avion à pistons. Les avions à réaction utilisent des carburants autres que l'essence d'avion et la pollution de l'air qui provient des avions qui brûlent de l'essence au plomb est infime.

L'indice de plomb contenu dans l'essence d'avion utilisée par les avions au Canada est d'environ 5.5 grammes par gallon impérial.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef du Contentieux
J. G. Carton

Le 10 juillet 1975

Monsieur J. G. Carton
Directeur du Contentieux
Ministère de l'Environnement
Edifice Fontaine
Hull, (Québec) K1A 0H3

[*Text*]

Dear Mr. Carton:

Re: SOR/75-104, Leaded Gasoline Regulations

The above amendment was considered by the Committee at its meeting of June 5th.

The Committee noted that both at general law and by operation of section 26(4) of the Interpretation Act, section 23(a) of the Clean Air Act will extend to enabling the Governor in Council to exclude a particular type of gasoline from the prescription as to lead content provided for in SOR/74-459. Nonetheless, I am instructed to enquire of you the reasons for the exclusion of aircraft gasoline from the sweep of the Leaded Gasoline Regulations. I am further instructed to enquire the level of lead concentration that now exists in gasoline used in aircraft in and over Canada.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have carried out your instructions, Mr. Eglington, and have advised it is safe in effect.

Next then, we turn to SOR/74-551—Home Consumption Drawback Regulations before the Committee June 5, 1975. There is a letter from Mr. Eglington to Mr. Light of National Revenue as of July 10. Almost waiting the light year, is his reply of July 29, printed herewith.

July 29, 1975

Mr. G.C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
OTTAWA, Ontario. K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

I refer to your letter of July 10, 1975 concerning SOR/74-551 the Home Consumption Drawback Regulations.

The reference in subsection 3(2) of the Regulations to "any duty" could be misleading since the regulations are really intended to apply only to customs duty mentioned in subsection 3(1). This would confine the granting of a drawback to customs duty other than special duty or surtax on articles specified in Schedule "B" to the Customs Tariff. Accordingly subsection 13(1) of the Customs Tariff is therefore being relied upon to supply the authority for setting a time limitation to file for drawback.

I think you will agree that it is necessary to set some time limit within which a claim for drawback must be made and in this respect it was mutually agreed by both our department and Canadian industry after some discussion that the three year limit represented a reasonable and acceptable time period. This would provide adequate time for the importer to gather together the necessary supporting documentation to prepare his claim and for our officers to conduct any required investigation prior to acceptance of the claim.

[*Interpretation*]

Monsieur,

Objet: DORS/75-104, Règlements sur l'essence au plomb

Le Comité a étudié la modification ci-dessus à sa réunion du 16 juin.

Il a constaté que selon la loi et en vertu de l'article 26(4) de la Loi d'interprétation, l'article 23(a) de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique accordera au Gouverneur en conseil, le pouvoir d'exclure un genre particulier d'essence de la prescription quant à la concentration de plomb prévue au DORS/74-459. Néanmoins, je suis chargé de vous demander les raisons de l'exclusion de l'essence au plomb. En outre, j'ai été chargé de m'enquérir du niveau actuel de concentration de plomb dans l'essence utilisée dans les avions en service au Canada et qui survolent notre territoire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

L'avocat-conseil
G. C. Eglington

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vous avez suivi les directives et vous pouvez donc déclarer que c'est tout à fait sans danger.

Passons maintenant au DORS/74-551, Règlement sur les Drawbacks (consommation intérieure) qui a été étudié par ce Comité le 5 juin 1975. Il y est joint une lettre datée du 10 juillet et adressée par M. Eglington à M. Light du ministère du Revenu national. Il semble que M. Light ait attendu la fin de l'année-lumière afin d'apporter une réponse; a lettre est annexée au compte rendu d'aujourd'hui.

Le 29 juillet 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
OTTAWA (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Je fais suite à votre lettre du 10 juillet 1975 concernant le DORS/74-551, Règlement sur les drawbacks (consommation intérieure).

La référence au paragraphe 3(2) du Règlement concernant «tout droit», pourrait induire en erreur étant donné que le Règlement n'est censé s'appliquer vraiment qu'aux droits de douane mentionnés au paragraphe 3(1). Cela limiterait l'octroi d'un drawback aux droits d'entrée autres que les droits spéciaux ou surtaxes sur les articles figurant à la liste «B» du Tarif des douanes. Par conséquent, c'est sur le paragraphe 13(1) du Tarif des douanes qu'on se fonde pour déterminer le délai de présentation des demandes de drawback.

Je crois que vous conviendrez qu'il est nécessaire d'établir une date limite quelconque pour la présentation d'une demande de drawback et, à cet égard, notre ministère et l'industrie canadienne ont convenu, après quelques discussions, qu'un délai de trois ans constituait une période raisonnable et acceptable. Cela donne à l'importateur le temps nécessaire pour recueillir les pièces justificatives nécessaires à la préparation de sa réclamation et, à nos agents, le temps nécessaire pour effectuer les enquêtes nécessaires avant l'approbation de celle-ci.

[*Texte*]

It appears that during the translation from English to French the words "du Tarif des douanes" have been omitted from the French text of the fifth line of subsection 3(1). The words however are included in section 2 where it is stated: Dans le présent règlement, «article ou matière» s'entend d'un article ou d'une matière» importés et désignés à l'un des numéros de la Liste B du *Tarif des douanes.*

I trust this will clarify the points raised in your letter. I would add that the responsible line branch in the Department has experienced no difficulty in administering these Regulations, but if the Joint Committee considers the Regulations should be amended at this time, we will be pleased to take steps to clarify subsection 3(2) as well as amend the French version to include "du Tarif des douanes".

I shall await your advice.

Yours truly,

F.E. Light, Chief,
Legislation Division.

July 10, 1975

F.E. Light, Esq.,
Chief, Legislation Division,
Customs Operations Branch,
Department of National Revenue,
Sir Richard Scott Building,
19th Floor,
191 Laurier Avenue West,
Ottawa, Ontario K1P 5J3.

Dear Mr. Light:

Re: SOR/74-551, Home Consumption Drawback Regulations

These regulations were considered by the Committee at its meeting of June 5th.

As the first point dealt with on that occasion is somewhat complex, I think the appropriate course in this instance is to forward to you a copy of my comments which were placed before the Committee.

The crux of the matter is that section 3(2) simply says: "no drawback in respect of *any duty*" which is not limited to duty on articles specified in Schedule B to the Customs Tariff. It may well be that the words "any duty" must be read as limited by the terms of subsections (1) and (3) of section 3, but that is perhaps not what the Department desired.

I shall be glad of your comments in due course.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,
Counsel.

Mr. Eglington: Mr. Light advises that subsection 3.2 of the regulations is to be restricted in its interpretation. Therefore, the authority which is being relied on is only Section 13.1 of the Customs Tariff. Since that is the case, it takes care of the problem of ultra vires which was raised when this was considered by the Committee. The conclusion is that Mr. Light asks whether the Committee wishes subsection 3.2 of the regulations to be clarified and the French version amended.

[*Interprétation*]

Il semble que dans la traduction de l'anglais au français, les mots «du tarif des douanes» ont été retranchés du texte français, à la cinquième ligne du paragraphe 3(1). Toutefois, ces mots sont inclus à l'article 2 où il est dit: «Dans le présent règlement, «article ou matière» s'entend d'un article ou d'une matière» importés et désignés à l'un des numéros de la Liste B du *Tarif des douanes.*

J'espère que ces renseignements répondent aux questions que vous avez soulevées dans votre lettre. J'ajouterai que la direction organique responsable du ministère n'a éprouvé aucune difficulté à appliquer ce Règlement mais que, si le Comité mixte est d'avis qu'il doit maintenant être modifié, nous serons heureux de prendre les mesures nécessaires pour le paragraphe 3(2) et modifier la version française afin d'y inclure les mots «du Tarif des douanes».

En attendant votre avis, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef du Contentieux,
F. E. Light.

Le 10 juillet 1975

M. F. E. Light
Chef de la Division de la législation
Direction des opérations douanières
Ministère du Revenu national
Édifice Sir Richard Scott
19e étage
191 ouest avenue Laurier
Ottawa (Ontario) K1P 5J3

Monsieur,

Objet: DORS/74-551 Règlements sur les drawbacks (consommation intérieure)

Le Comité a étudié ce règlement au cours de sa réunion du 5 juin.

Dû à la complexité du sujet qui a fait l'objet de la première étude à cette occasion, il conviendrait, je crois, de vous faire parvenir une copie des commentaires que j'ai fait valoir devant le Comité.

Le cœur de la question porte sur l'article 3(2) qui stipule simplement que: «aucun drawback des *droits de douanes*», qui ne se limite pas aux droits sur les articles mentionnés à l'annexe B du tarif des douanes. Il se peut très bien qu'on doive lire les mots «des droits de douane» dans le sens limité qu'ils ont aux alinéas (1) et (3) de l'article 3; cependant, ce n'est peut-être pas la volonté du ministère.

J'aimerais que vous me fassiez parvenir vos commentaires au moment opportun.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distingué.

Le conseiller
G. C. Eglington

M. Eglington: M. Light nous informe que le paragraphe 3.2 des règlements mérite une interprétation restrictive. Il semble que l'autorité découle de l'article 3.1 du tarif des douanes. Puisque tel est le cas, cela résout le problème d'*ultra vires* qui s'était posé lors de l'étude effectuée par le Comité. En conclusion, il semble que M. Light demande au Comité si celui-ci désire que le paragraphe 3.2 des règlements soit modifié afin d'y apporter plus de précision. De plus, M. Light nous demande si la version française devrait être modifiée.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think the answer to that is yes. This seems to me, the more proper spirit in which to answer our remonstrances.

Mr. Leblanc (Laurier): According to the letter, he seems quite willing to go along with our suggestion. He seems to be very co-operative.

Mr. Eglington: Mr. Light is exceptionally co-operative.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and I should perhaps not have made the remark I made. It is quite possible that like everybody else he had to have his vacation sometime in July.

Mr. Eglington: Mr. Light, Mr. Chairman, is the Instruments Officer for a very large and rambling department which acts as a post office for our comments. He collects the information from the operating parts of the department, relates it and sends it on. He is very prompt.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do thank him for his co-operative attitude. My apologies to Mr. Light through this transcript. We ask you to carry out what is the requested or the suggested change. Is this the will of the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we get into our new material, our SOR/74-524 and SOR/74-532—Distillery Regulations.

First, a letter from Mr. Eglington to the same Mr. Light of April 2, and his fairly lengthy reply of June 2. These are printed herewith.

June 2, 1975.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of April 2, 1975, wherein you pose a number of questions relative to this department's Distillery Regulations and Distillery Departmental Regulations. I will endeavour to answer your questions in the order in which they were presented.

1. As far as the Minister's power is concerned, there is no authorizing section as in the case of section 125 of the Excise Act. The powers of the Minister to make regulations are found in the various sections, such as 31, 142(2), and 149(1). The view has been taken that these sections, together with the definition of "departmental regulations", in section 2 of the Excise Act, provide authority for the Departmental Regulations.

2. At the time of drafting the proposed regulations, we received legal advice to the effect that they should be divided between those made by the Governor in Council and those made by the Minister. Where the Act refers to "departmental regulations" the regulations are made by the Minister as indicated in section 2 of the Excise Act. Alternatively, where the Act provides for "regulations" or "the regulations" they are made by the Governor in Council as indicated in section 2 of the Act.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, la réponse est oui. Il me semble que c'est la meilleure façon de procéder à la suite de nos recommandations.

M. Leblanc (Laurier): Il semble que M. Light soit disposé à accepter notre suggestion. D'après sa lettre, il me semble que ce dernier désire collaborer avec nous.

M. Eglington: En effet, M. Light fait preuve d'un esprit de collaboration exceptionnel.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact. Peut-être n'aurais-je pas dû faire cette remarque plus tôt. En effet, il est tout à fait possible que M. Light ait pris des vacances au mois de juillet comme tous les autres.

M. Eglington: Monsieur le président, M. Light est le chef du contentieux d'un ministère très vaste qui sert de boîte à lettres à nos commentaires. Il recueille des renseignements auprès des autres divisions du ministère et il nous les fait parvenir. Cela se fait toujours rapidement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons donc le remercier de sa collaboration. Je m'excuse auprès de M. Light et je tiens à ce que cela soit signalé. Nous vous enjoignons donc de mettre au point les modifications proposées. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à de nouveaux documents, c'est-à-dire au DORS/74-524 et au DORS/74-532.—règlement sur les distilleries et règlement ministériel sur les distilleries.

Tout d'abord, prenons connaissance d'une lettre adressée le 2 avril par M. Eglington à M. Light et de la réponse de ce dernier le 2 juin. Ces deux lettres seront publiées en annexe au compte rendu.

Le 2 juin 1975

M. G. C. Eglington,
Avocat-conseil,
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa, Ontario.

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 2 avril 1975 dans laquelle vous posiez un certain nombre de questions concernant les règlements du présent ministère sur la distillerie et les règlements ministériels sur la distillerie. Je vais essayer de répondre à vos questions dans l'ordre de présentation.

1. Pour ce qui est du pouvoir du ministre, il n'y a pas d'article habilitant comme dans le cas de l'article 125 de la Loi sur l'accise. Ce pouvoir d'établir des règlements lui est conféré aux termes de différents articles tel que 31, 142(2), et 149(1). Il a été convenu que ces articles, de même que la définition de «règlements ministériels» de l'article 2 de la loi sur l'accise, accordaient le pouvoir d'établir des règlements ministériels.

2. Au moment de l'élaboration des règlements proposés, des conseillers juridiques nous ont appris qu'ils devraient être divisés entre ceux qui sont établis par le gouverneur en conseil, d'une part, et ceux qui le sont par le ministre, d'autre part. Lorsqu'il est question dans la Loi de «règlements ministériels», ces règlements sont établis par le ministre tel qu'indiqué à l'article 2 de la Loi sur l'accise. De même, lorsqu'il est question dans la Loi de «des règlement» ou «règlements», ceux-ci sont établis par le gouverneur en conseil tel qu'indiqué à l'article 2 de la Loi.

[*Texte*]

3. Subsection 32(2) of the Excise Act makes reference to "the officer in charge of the respective licensed premises". Subsection 142(2) refers to "the officer in charge of the distillery" and, as you are aware, section 2 identifies officer as "every officer of excise who is employed or appointed to the survey of manufactures, operations or premises subject to excise . . .".

The "excise officer in charge of the distillery" is the same officer and it is noted that the descriptive title is not consistent.

In respect of your comments relative to the authority of the excise officer in charge of the distillery, as outlined in section 3 of the Distillery Regulations, please be advised that steps are being taken to change this part of the regulations.

Subsection 8(1) of the Distillery Departmental Regulations requires the permission of the excise officer in charge before excise duty paid spirits may be returned to in bond stock. The return of these spirits to in bond stock is a "warehousing transaction" for which there are a number of conditions set out in regulations and the Excise Act. (Sections 55 to 63 contain some of those conditions).

The requirement for the distiller to obtain the officer's permission is intended to provide the officer with the opportunity to ensure that all conditions prescribed by the Act and regulations are complied with prior to warehousing such spirits and also to establish the distiller's entitlement to a free credit entry as provided for in subsection 8(2) of the Distillery Departmental Regulations.

4. Many of the amendments in the Act, particularly those empowering the Governor in Council to deal with matters previously specifically dealt with in the Act, were introduced to allow adaptability to rapidly changing industrial practices and provide for greater flexibility by authorizing changes to be made by the Governor in Council in lieu of revising the statute in each case. We have enclosed a copy of Bill D-209 which gives explanations and the reasoning behind the amendments made by R.S.C. (1st Suppl.) c.15. Some examples in this respect would be sections 51 on page 6, 129 on page 8, 132 on page 9, 20 on page 13, 29 on page 16, 257 on page 21.

5. It is agreed that two different French versions of "excise officer in charge of a distillery" is not desirable. Steps will be taken to correct this discrepancy.

It is agreed that the specific sections that are the basis of the exercise of power in making an enactment should be cited.

I have been advised that the practice that is followed in the citation of statutes and references in regulations is the practice followed in the public general Statutes of Canada. In respect of the citation of amendments to statutes, I understand the practice is based on section 32(2) of the Interpretation Act, which provides that a citation of a reference to an enactment shall be deemed to be a citation of or reference to the enactment as amended.

[*Interprétation*]

3. Dans la Loi sur l'accise, il est question au paragraphe 32 (2) «du préposé chargé des divers établissements munis de licence». Au paragraphe 142(2), il est question du «préposé chargé de la distillerie» et, comme vous le savez, l'article 2 définit le préposé comme «tout préposé de l'accise, employé ou nommé pour surveiller les manufactures, opérations ou établissements soumis à l'accise . . .»

«L'agent de l'accise en chef de la distillerie» est le même agent, et je remarque que le titre descriptif est contradictoire.

En ce qui concerne vos observations relatives aux pouvoirs de l'agent de l'accise en chef de la distillerie, tels qu'exposés à l'article 3 du règlement sur les distilleries, veuillez prendre note que l'on prend des mesures en vue de modifier cette partie de ce règlement.

Le paragraphe 8(1) du Règlement ministériel sur les distilleries exige la permission de l'agent de l'accise en chef de la distillerie avant de retourner en stock en entrepôt l'eau-de-vie sur laquelle les droits d'accise ont été acquittés. Le retour en stock en entrepôt de l'eau-de-vie constitue une «transaction d'entreposage» au sujet de laquelle différentes conditions sont exposées dans le règlement et la Loi sur l'accise. (Les articles 55 à 63 stipulent certaines de ces conditions).

L'exigence selon laquelle le distillateur doit obtenir la permission de l'agent a pour but de permettre à ce dernier d'assurer que toutes les conditions prévues par la Loi et le règlement sont satisfaites avant l'entreposage de l'eau-de-vie ainsi que d'établir le droit du distillateur de passer une écriture de crédit de franchise tel que prévu à l'article 8(2) du Règlement ministériel sur les distilleries.

4. Beaucoup des amendements à la Loi, notamment ceux qui investissent le gouverneur en conseil du pouvoir de s'occuper des questions traitées antérieurement de façon précise par la Loi, ont été introduits afin de permettre une adaptation à des pratiques industrielles en rapide évolution, et de prévoir une plus grande souplesse en donnant au gouverneur en conseil le droit de permettre des changements au lieu de réviser le statut dans chaque cas. Vous trouverez ci-joint une copie du bill C-209 qui fournit des explications et les raisons des amendements apportés par le S.R.C. (1er Sup.) c. 15. On trouve des exemples à cet égard aux articles 51 à la page 6, 129 à la page 8, 132 à la page 9, 20 à la page 13, 29 à la page 16, et 257 à la page 21.

5. Je conviens qu'il n'est pas souhaitable d'avoir deux versions françaises de «l'agent de l'accise en chef de la distillerie». On prendra des mesures afin de corriger cette contradiction.

Je conviens qu'il serait bon de citer les articles précis sur lesquels se fonde l'exercice du pouvoir d'édicter une ordonnance.

On m'a avisé que les modalités suivies lorsqu'il s'agit de citer des statuts et des renvois à des règlements sont les mêmes que suivent les statuts publics généraux du Canada. En ce qui concerne la citation d'amendements à des Lois, il semble que la pratique se fonde sur l'article 32(2) de la Loi d'interprétation qui prévoit qu'une référence à un texte législatif ou une mention d'un texte législatif est réputée une référence au texte législatif ou une mention du texte législatif tel qu'il a été modifié.

[*Text*]

Yours truly,

F. E. Light, Chief,
Legislation Division.

April 2, 1975

F. E. Light, Esq.,
Chief, Legislation Division,
Customs Operations Branch,
Department of National Revenue,
Connaught Building, Mackenzie Avenue,
Ottawa, Ontario K1A 0L5

Dear Mr. Light:

Re: SOR/74-524, Distillery Regulations SOR/74-532, Distillery Departmental Regulations

I am attempting as time and circumstances permit to change over to the practice of consulting Departments before referring the more complex statutory instruments to the Committee. The above regulations raised several points which I do not understand but which in all likelihood are perfectly explicable. Consequently, I thought it best to take the plunge and switch to the new procedure right now. If some of the following questions appear particularly bone headed, I would ask you to bear with me.

1. *Departmental Regulations* Section 2 of the Excise Act clearly contemplates that there will be such Regulations made by the Minister. However, while section 125 expressly confers upon the Governor in Council the power to make Regulations I can find no such power given to the Minister by the Act. Whence then comes the Minister's power to make the Distillery Departmental Regulations, SOR/74-532?

2. Since a whole new regime of regulations governing distilleries has been created following the enactment of R.S.C. (1st Supp) c.15, why were some made by the Governor in Council (SOR/74-524) while others were made by the Minister(SOR/74-532)? Upon what basis was the division between the two subordinate law-making bodies made?

3. Who is "the excise officer in charge of the distillery"? I can not find anywhere that he is designated as "a superior officer" to whom powers can be delegated. I am, therefore, somewhat exercised by the delegation of authority to him in Section 3 of the Distillery Regulations and Section 8(1) of the Distillery Departmental Regulations.

4. Why was the Act amended by R.S.C. (1st Supp) c.15 in such a way as to remove matters from the Act, where they had been specifically dealt with, and to empower the Governor in Council to deal with those same matters by regulation? The reason cannot have been very pressing since the regulations post-date the amending Act by some years.

5. Why are different French versions of "excise officer in charge of a distillery" employed in the two sets of Regulations? ("agent de l'accise responsable de la distillerie» in SOR/74-524, section 3(2); «agent de l'accise en chef de la distillerie» in SOR/74-532, sections 8(1), 13, 14(1))

[*Interpretation*]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef de la division des lois,
F. E. Light.

Le 2 avril 1975

M. F. E. Light,
Chef de la Division de la législation
Direction des opérations douanières
Ministère du Revenu national
Édifice Connaught, avenue Mackenzie,
Ottawa, Ontario, K1A 0L5

Cher monsieur,

Objet: DORS/74-524, Règlement sur les distilleries; DORS/74-532, Règlement ministériel sur les distilleries

Dans la mesure où le temps et les circonstances me le permettent, j'essaie de prendre l'habitude de consulter les ministères *avant* de renvoyer au Comité les textes réglementaires plus complexes. Les règlements précités soulèvent plusieurs points que je ne comprends pas mais qui, selon toute vraisemblance, sont parfaitement explicables. J'ai donc pensé qu'il vallait mieux sauter le pas et utiliser la nouvelle démarche dès maintenant. Si certaines questions vous semblent plutôt simplistes, je vous prierais d'user de patience avec moi.

1. *Règlements ministériels*—L'article 2 de la loi sur l'accise prévoit que de tels règlements seront établis par le ministre. Cependant, alors que l'article 125 confère expressément au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements, je ne vois rien dans la loi qui confère un tel pouvoir au ministre. Alors, d'où le ministre tire-t-il le pouvoir d'établir le règlement ministériel sur les distilleries, DORS/74-532?

2. Puisqu'on a mis sur pied un nouveau régime complet de règlements assujettissant les distilleries après l'adoption des S.R.C. (premier supplément) C. 15, pourquoi certains ont-ils été établis par le gouverneur en conseil (DORS/74-524) et d'autres, par le ministre (DORS/74-532)? Selon quel critère a-t-on effectué le partage des prérogatives entre les deux corps législatifs secondaires?

3. Qui est «l'agent de l'accise responsable de la distillerie»? Je ne vois nulle part le passage qui le désigne comme «un fonctionnaire supérieur» auquel on a délégué des pouvoirs. C'est pourquoi, je m'inquiète un peu de ce qu'on lui ait délégué une autorité à l'article 3 du règlement sur les distilleries et à l'article 8(1) du règlement ministériel sur les distilleries.

4. Pourquoi la loi a-t-elle été amendée par les S.R.C. (premier supplément) chapitre 5, de telle sorte qu'elle soustrait certaines questions de l'application de la loi, là où elles ont été traitées de façon spécifique, et de manière à autoriser le gouverneur en conseil à traiter des mêmes sujets par le biais de règlements? La raison ne me semble pas être l'urgence puisque les règlements suivent la loi modificatrice de quelques années.

5. Pourquoi y a-t-il des versions françaises différentes pour «excise officer in charge of a distillery» dans les deux règlements? («agent de l'accise responsable de la distillerie» dans DORS/74-524, article 3(2); «agent de l'accise en chef de la distillerie» dans DORS/74-532, articles 8(1), 13, 14(1))?

[*Texte*]

I should also say that because of the large number of sections which provide things to be prescribed, these are classic examples of the situations in which the Committee is convinced that not only the general enabling power (section 125(b)) but also the specific sections which are the basis of the exercise of that power should be recited (e.g. section 139(2), 137(4), 149(5) as enacted by R.S.C. (1st Supp) c.15.) The authority pursuant to which the Minister acted in making the Departmental Regulations together with the sections of the Act actually invoked to support the Regulations should also be recited in the Preamble to those Regulations. The fact that the Act in question is the Excise Act found in R.S.C. E-12 as amended ought also to be revealed in the Preamble thus: "...pursuant to the Excise Act R.S.C. E-12, as amended by R.S.C. (1st Supp) c.15."

I trust that this new manner of proceeding commends itself to you.

With my thanks for your ready co-operation, I am, yours sincerely.

G. C. Eglington,
Counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There are five points raised and five points answered. The first point concerns departmental regulations.

Mr. Robinson: Maybe Mr. Eglington can tell us whether he agrees with the numbered paragraphs in the answer that came back from Mr. Light, since it started.

Mr. Eglington: So far as the first point is concerned, Mr. Light replies the view that has been taken, the very sections he quotes together, do provide the authority. One can express the highest hope that when the commission has revised its statutes, the authority for making departmental regulations, as a Minister, will be spelled out explicitly in statute, as is the authority of the Governor in Council to make normal regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May we then turn to No. 2.

Mr. Eglington: No. 2 is an explanation as to why there is a division between departmental regulations and Governor in Council regulations. Basically, it depends on the wording of the individual sections of the Excise Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is a rare one, is it not? Usually one of these orders or regulations will say the Governor in Council is to make it, or the Minister is to make it. Here you have an actual mix, which is, I gather, quite legal, quite lawful.

• 1125

Mr. Eglington: But the difficulty is one has to proceed by inference to determine whether it is the Minister or the Governor in Council.

Mr. Robinson: So, really, it is a question of when they use the word "departmental" to describe the distinction that has been made. If the word "departmental" is used, it is made by the Minister, if the word "departmental" is not there, then it is made by the Governor in Council.

[*Interprétation*]

Je me dois d'ajouter que, face au grand nombre d'articles qui prévoient certaines choses à prescrire, ce sont des exemples classiques de situations qui amènent le comité à penser que l'on devrait énumérer non seulement les pouvoirs (article 125(b)) mais aussi les articles spécifiques qui sont à la base de l'exercice de ces pouvoirs (par ex., articles 139(2), 137(4), 149(5), tels qu'édictés par les S.R.C. (premier supplément) c. 15). L'autorité permettant au ministre d'établir les règlements ministériels de concert avec les articles de la loi qui sont effectivement invoqués pour justifier les règlements devrait aussi être indiquée dans le préambule à ces règlements. Du fait qu'il est question de la loi sur l'accise telle qu'elle est définie et amendée dans les S.R.C. E-12, on devrait aussi le mentionner dans le préambule comme suit: «... conformément à la Loi sur l'accise S.R.C. E-12, amendée par les S.R.C. (premier supplément) c. 15.»

J'espère que cette nouvelle façon de procéder aura votre approbation.

En vous remerciant de votre coopération, je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

G. C. Eglington
Conseiller

Le coprésident (M. McCleave): Cinq points ont été soulevés et cinq réponses ont été apportées. Le premier point a trait aux règlements ministériels.

M. Robinson: M. Eglington peut-il nous dire s'il est d'accord avec les paragraphes numérotés qui figurent dans la réponse de M. Light.

M. Eglington: Pour ce qui est du premier point, M. Light nous répond que les articles qu'il cite font foi. Espérons seulement que lorsque la commission aura révisé les textes réglementaires, l'autorité du ministre en matière de règlements ministériels sera aussi bien établie que celle du gouverneur en conseil pour les règlements ordinaires.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au point n° 2.

M. Eglington: Le deuxième point explique la distinction entre les règlements ministériels et les règlements établis par le gouverneur en conseil. Cela dépend principalement du libellé des articles de la Loi sur la taxe d'accise.

Le coprésident (M. McCleave): C'est assez rare, n'est-ce pas? D'habitude, l'un des décrets ou des règlements stipule que soit le gouverneur en conseil soit le ministre a le droit de procéder ainsi. Il semble qu'ici il y ait un mélange, d'ailleurs tout à fait légal.

M. Eglington: Toutefois, des difficultés se posent puisqu'il faut s'en tenir à des suppositions lorsqu'il s'agit de déterminer si c'est le ministre ou le gouverneur en conseil qui a le droit de procéder ainsi.

M. Robinson: Il s'agit donc de repérer l'emploi du mot «ministériel», qui établit tout simplement la distinction entre les deux. En effet, si le mot «ministériel» est employé, le règlement est établi par le ministre et si l'expression n'apparaît pas, le règlement est alors établi par le gouverneur en conseil.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything in the interpretation section at the beginning of the Act to interpret departmental regulations?

Mr. Eglington: Section 2 of the Act simply says:

> departmental regulations means all regulations made by the Minister

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, so you have to infer therefore that he has the power to make them.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A curious kind of draftsmanship!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Ah, Senator Lafond, *la belle province* is well represented. It was well represented before but now it is doubly well represented.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If this goes on, we will have to put a sign up outside "Standing Room Only".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will send out for a piece of that birthday cake to keep all the troops.

Section 125 is the part that talks about the powers of the Governor in Council. Does it use a similar type of language with reference to the Governor in Council?

Mr. Eglington: No, it uses traditional language.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Traditional there, but untraditional for the power of the Minister. Perhaps that is just a matter to be noted in this Committee and the draftsmen of acts in the future would probably be better advised to follow the tradition . . .

Mr. Eglington: . . . to be a little more explicit.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a matter that we might refer to perhaps. I think there have been one or two other cases where we have had this kind of consideration in mind, and that is a matter we might refer to when we come to make a report to the House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think it is something on which we might utter an *obiter dictum*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think that is fine. Colonel McKenzie, before departing for a higher office, has provided a quite lengthy list of points raised which could be made a subject for the report and I will be sharing those with everybody when we come back.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, are we on number 3?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we made our point on number 2 and now we may turn to number 3. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: As far as number 3 is concerned Mr. Light has foreshadowed that the remedial action that is necessary will be taken just before the title of the officer is changed. So, the particular officer who is given the power will fit within the description of officers to whom powers may lawfully be granted. So that really takes care of the point that I raised on number 3.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): N'y a-t-il rien dans la loi qui puisse nous aider à interpréter les règlements ministériels?

M. Eglington: L'article 2 de cette loi stipule:

> Les règlements ministériels sont les règlements établis par le ministre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faut donc en déduire qu'il a le droit d'établir ces règlements.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Curieuse façon de le dire!

Le coprésident (M. McCleave): Voilà le sénateur Lafond. La belle province est donc bien représentée. Elle l'était déjà, mais elle l'est doublement maintenant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si cela continue, il faudra mettre une affiche à la porte indiquant qu'il n'y a plus de place assise.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons envoyer quelqu'un chercher un morceau de ce gâteau d'anniversaire afin de garder notre monde.

L'article 125 décrit les pouvoirs du gouverneur en conseil. Le texte en est-il semblable à celui concernant le gouverneur en conseil?

M. Eglington: Non, il s'agit d'un exemple de rédaction classique.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être, mais la rédaction est moins classique lorsqu'il s'agit des pouvoirs du ministre. Il suffit peut-être de le noter en Comité et, à l'avenir, les rédacteurs des lois auront intérêt à s'en tenir aux termes habituels . . .

M. Eglington: . . . afin d'apporter plus de précision.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait peut-être en parler. A mon avis, il existe un ou deux autres cas où l'on a décidé de faire ce genre de recommandation. Il serait peut-être important d'inclure cette considération dans notre rapport à la Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ferions peut-être bien d'apposer la mention *obiter dictum*.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avant de nous quitter, le colonel McKenzie a préparé une liste assez longue des points qui ont été soulevés et qui pourraient faire l'objet d'un rapport. Je vous ferai part de cette liste à notre retour.

M. Robinson: Monsieur le président, sommes-nous en train de discuter du numéro 3?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous avons terminé la discussion du numéro 2 et que nous passerons maintenant au numéro 3. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Pour ce qui est du numéro 3, M. Light a laissé entendre que les mesures qui s'imposent seront prises avant de modifier le titre d'agent. Donc, les fonctions de l'agent à qui on accordera certains pouvoirs correspondront à la description qui se trouve dans le règlement. C'est tout pour le numéro 3.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number 4. You received quite a recent reply on that particular point. Number 4.

Mr. Eglington: This problem has arisen several times and this is the reply that has been received, either in writing or verbally, several times. I have written something about it which, on a further reply, will probably come up at the next meeting. I am not particularly impressed by a legalistic answer which says that because the Interpretation Act allows you to get away with simply mentioning the name of an act, that therefore departments and regulation-making authorities need not spell out the actual relevant amendments when reciting their authority. From the very beginning, we have been very concerned to include in the preamble the exact authority so that any man may know where to find it. It is very, very difficult for an ordinary man to know that he should go to the last edition of the statutes and look up the yellow pages and see what the relevant amendments are and then hunt through them to see whether the particular authority with which he is concerned has been amended. I am still of the view that a department ought to recite the relevant amendments to the statutes. That is, if there is an amendment which alters the enabling power, then that amendment should be included in the recital at the beginning of the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the view of Parliament, because that was part of the criteria that was adopted by both Houses. Am I not correct in recalling that?

• 1130

Mr. Eglington: The criterion did not expressly extend to this problem, but it does say that the enabling authority should be recited explicity. It is hardly an explicit recitation. One has to go through several volumes.

Mr. Robinson: Maybe we could make that recommendation and see what we come up with.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is a point because, while we are generally very happy with the fact that the government departments have fallen in with the recitation suggestions we have given them so many times, here is a case . . .

Mr. Eglington: I have noticed that where there is a proclamation, the precise authority is always recited. It does not seem to be that much more difficult or involve much more work to include past recitations in making a regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you. Mr. Light you are on notice about that, sir. Point No. 5. It concerns the two different French versions that excise officers go back to the distillery, and there the point has been taken and there will be a correction.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We all agreed that the specific sections or the debates of the exercise of power made in the enactment should be cited. He really admitted there that they ought to do it more often.

Mr. Robinson: On the last sentence of the last paragraph of Mr. Light's letter, I wonder if our counsel could say whether he agrees or not. The letter reads:

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Numéro 4. Je crois que vous avez reçu une réponse ayant trait au numéro 4.

M. Eglington: Le problème s'est posé à maintes reprises et l'on a reçu plusieurs fois la même réponse, orale ou par écrit. J'ai moi-même rédigé un article à ce sujet et je crois que l'on en discutera à la prochaine réunion du Comité. Je dois avouer que la réponse juridique que l'on m'a apportée ne me satisfait pas pleinement. En effet, la réponse stipule qu'au terme de la Loi d'interprétation, il suffit de mentionner le titre de la loi et qu'ainsi les ministères et les autorités qui établissent les règlements ne sont pas tenus de citer les amendements qui les y autorisent. Dès le début, nous avons cru qu'il était d'importance capitale d'inclure l'autorité exacte afin que l'on sache d'où découle ces pouvoirs. En effet, le commun des mortels ignore qu'il doit consulter les dernières éditions des statuts, lire les pages jaunes pour y retrouver les amendements pertinents. Il doit encore les lire afin de déterminer si l'autorité qui est l'objet de ses recherches a subi quelques modifications. A mon avis, les ministères devraient citer les amendements ayant trait aux textes réglementaires. Autrement dit, si un amendement devait modifier le pouvoir habilitant, cet amendement devrait figurer au préambule des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Telle est l'opinion du Parlement car cela faisait partie des critères adoptés par les deux Chambres. N'ai-je pas raison de le rappeler?

M. Eglington: Sans mentionner ce problème précis, les critères précisaient toutefois que le pouvoir habilitant devrait figurer explicitement dans le préambule. Ce qui n'est pas le cas ici car on doit parcourir plusieurs volumes.

M. Robinson: Si nous faisions cette recommandation pour voir ce qui va s'en suivre.

Le coprésident (M. McCleave): Très juste car tout en étant contents de la réponse des ministères à nos multiples propositions quant au préambule, voilà un cas . . .

M. Eglington: J'ai remarqué que dans le cas d'une proclamation, le pouvoir habilitant est toujours précisé dans le préambule. Il semble que ce ne soit pas très difficile et que cela ne demande pas beaucoup plus de travail que d'incorporer les préambules précédents lorsqu'on fait un règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci. Prenez-en note, monsieur Light. La question numéro 5. Il s'agit des deux versions françaises pour désigner les agents de l'accise dans le cas des distilleries; nous en prenons bonne note et les corrections nécessaires seront faites.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous convenons que les articles concernés ou les parties du texte législatif sur l'exercice du pouvoir devraient être cités dans le préambule. Il a vraiment admis là qu'on devrait le faire plus souvent.

M. Robinson: Par conséquent, notre conseiller pourrait-il nous dire s'il trouve la dernière phrase du dernier paragraphe de la lettre de M. Light exacte? Je cite:

[*Text*]

In respect of the citation of amendments to statutes, I understand the practice is based on section 32(2) of the Interpretation Act, which provides that a citation of a reference to an enactment shall be deemed to be a citation of or reference to the enactment as amended.

Mr. Eglington: That is the point to which I spoke a few minutes ago out of order. The Interpretation Act says that an act may be cited in that way. It does not say it has to be cited in that section. The Interpretation Act says that merely reciting the name, the short title in the act, is sufficient for legal purposes, but it does not preclude the committee from saying in order for the public to know the exact authority being relied upon that the exact amendments, if they are relevant, should be cited.

Mr. Robinson: Then you are differing from Mr. Light on this point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I think, is being more precise.

Mr. Eglington: Mr. Light says he understands the practice is based on section 32(2) of the Interpretation Act and I am sure it is.

Mr. Robinson: I am not sure you want to accept it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We say the practice can be improved and we say it right now. We said it before and we will say it again.

The next order would be SOR/75-16—Tobacco Department Regulations and the commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-16

TOBACCO DEPARTMENTAL REGULATIONS

Excise Act

August 25, 1975

1. These Regulations are a further set of regulations made by the Minister of National Revenue under the rather odd authority dealt with under the Distillery Departmental Regulations, SOR/74-532. No precise sections have been recited as authorizing these regulations. However, the Customs and Excise are aware of the Committee's requirements in this regard and will abide by them.

2. Subsection 3(2) of the regulations provides that subsection 3(1) "is not applicable in the case of operations that comply with control and accounting procedures prescribed by the Minister". Upon enquiry of the Customs and Excise, it was found that these "control and accounting procedures" are embodied in Guidelines for Tobacco Operations, ED209-3, ED209-4, ED209-6, ED209-7, ED209-8, ED209-9 and ED209-10, copies of which have been furnished. The Customs and Excise also made available Guidelines ED209-5 and ED209-1, which relate to the Tobacco Regulations (i.e. to the regulations made by the Governor in Council and not by the Minister).

It cannot be said with certainty that these several Guidelines are not themselves statutory instruments within section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act as now drawn. Committee members may well wish to consider whether such Guidelines ought to be subject to parliamentary scrutiny and whether the definition of "statutory instrument", when finally amended, should not include such documents expressly.

[*Interpretation*]

En ce qui concerne la citation de modification à des lois, il semble que la pratique se fonde sur l'article 32(2) de la Loi d'interprétation qui prévoit qu'une référence à un texte législatif ou une portion d'un texte législatif est répétée comme référence à un texte législatif ou une mention du texte législatif tel qu'il a été modifié.

M. Eglington: C'est à cela que je faisais allusion il y a quelques minutes mais c'était hors contexte. La Loi d'interprétation prévoit qu'on peut se référer à un texte législatif de cette façon-là. Elle ne dit pas que cela doit être contenu dans cet article. La Loi d'interprétation prévoit qu'en droit, il suffit de citer le nom, le titre abrégé d'une loi mais cela n'empêche pas les membres du comité de dire que, le cas échéant, les amendementa précis doivent être cités afin que les membres du public sachent exactement qui détient le pouvoir.

M. Robinson: Vous n'êtes pas d'accord avec M. Light à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que M. Eglington est plus précis.

M. Eglington: M. Light dit que c'est en vertu de l'article 32(2) de la Loi d'interprétation et je suis sûr que c'est le cas.

M. Robinson: Je ne suis pas sûr que vous vouliez en convenir.

Le coprésident (M. McCleave): Nous disons ici que l'on pourrait améliorer les choses. Nous l'avons déjà dit et nous le redirons encore.

Passons maintenant au DORS/75-16-Règlement ministériel sur le tabac. Les observations de notre conseiller y sont jointes.

DORS/75-16

RÈGLEMENTS MINISTÉRIELS SUR LE TABAC

Loi sur l'accise

Le 25 août 1975.

1. Ce règlement fait suite au règlement établi par le ministre du Revenu national en vertu de l'autorité que lui confère le règlement ministériel sur les distilleries DORS 74-532. Aucun article ne confère précisément le pouvoir d'établir ce règlement. Cependant, les représentants des douanes et accise, conscients de la demande qui émane du Comité, s'y conformeront.

2. L'alinéa 3(2) du règlement prévoit que l'alinéa 3(1) «est sans objet lorsque l'opération fait l'objet de contrôles et de méthodes comptables imposés par le ministre». Après avoir pris des renseignements auprès des représentants des douanes et accise, on a pu constater que ces «contrôles et méthodes comptables», sont contenus dans les directives relatives aux opérations concernant le tabac, ED209-3. ED209-4. ED209-6. ED209-7, ED209-8, ED209-9 et ED209-10, dont nous avons joint des exemplaires. Le ministère nous a aussi fourni les directives ED209-5 et ED209-1 qui ont trait au règlement sur le tabac (règlements édictés par le gouverneur en conseil et non pas par le ministre).

On ne peut pas dire avec certitude que ces nombreuses directives soient elles-mêmes des textes réglementaires, conformément à l'article 2(1), de la Loi sur les textes réglementaires telle qu'elle existe présentement. Les membres du comité décideront si ces directives doivent être soumises à un examen approfondi de la part du Parlement et si la définition de «texte réglementaire», lorsqu'on l'aura modifiée ne devrait pas couvrir expressément de tels documents.

[*Texte*]

Copies of the several Guidelines mentioned above are enclosed for Committee members' perusal.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is quite a stack of them. I will give you a moment to collect them up. Before we get into alcohol, we will first deal with the tobacco departmental regulations and the commentary and the two points in the commentary.

Mr. Robinson: I assume, Mr. Chairman, in paragraph one of our counsel's comments that our suggestion would be the authority should be cited.

Mr. Eglington: Yes, and Mr. Light will see it is done.

Mr. Robinson: What about this other part with regard to guidelines. I am not clear on that. They are not called guidelines but regulations. Do you suggest that maybe they are not regulations at all?

• 1135

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Robinson, in the light of our problems with Section 2 (1)(*b*) in the Statutory Instruments Act, whether they be fish, fowl or some other beast, but we were put on notice by looking at Subsection 3(2) that there was something else lurking in the background—counterprocedures—so I contacted Mr. Light and asked him what they were, and he very kindly wrote back and said counterprocedures are included in departmental guidelines. Then, since we had never heard of these before, he kindly provided all the relevant guidelines.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These were the circulars we have, unless something new comes before us.

Mr. Eglington: Those circulars and guidelines are, so far as the licensees and the act are concerned, the people governed by the Excise Act, just as binding upon them as are the tobacco departmental regulations of the Excise Act.

Mr. Robinson: Calling them guidelines, is that a way of not having them scrutinized by this Committee as regulations?

Mr. Eglington: Well, we are already arguing with the Department of Manpower and Immigration over their guidelines, and we have seen but not yet faced the problem of directives from the Commissioner of Penitentiaries. This is in a sense another one of these sets of documents that in fact Mr. Brewin . . .

Mr. Robinson: Well, in your opinion, should these so-called guidelines be considered as regulations and therefore subject to scrutiny by the Committee?

Mr. Eglington: I think they come within that class of documents which we envisaged would be subject to scrutiny, but I would not like to express an opinion under our present Act as to whether they are statutory instruments or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is part of the over-all fight that we have been in and, Mr. Eglington, now that we are dealing with it in the penitentaries and immigration as well, with immigration perhaps being the big one, and there are other cases undoubtedly kicking around, I think we will have to hold this one open. At least let us try it on that department for size to justify, why these are not statutory instruments that come properly within the purview of our Committee.

[*Interprétation*]

Nous avons joint, à titre indicatif, des exemplaires des nombreuses directives sus-mentionnées.

Le coprésident (M. McCleave): C'est plutôt copieux. Je vais vous laisser un instant afin que vous puissiez les rassembler. Avant de passer à l'alcool, nous parlerons du règlement ministériel sur le tabac et des deux éléments contenus dans le commentaire.

M. Robinson: Monsieur le président, je conclus à la suite du premier paragraphe du commentaire formulé par notre conseiller que nous proposons de mentionner le pouvoir habilitant.

M. Eglington: Oui et M. Light veillera à ce que ce soit fait.

M. Robinson: Qu'en est-il donc de cet autre élément, pour ce qui est des directives? Ce n'est pas très clair. On ne les appelle pas directives mais règlements. Voulez-vous dire qu'il ne s'agit peut-être pas de règlements du tout?

M. Eglington: Monsieur Robinson, étant donné les problèmes que nous cause l'article 2(1)(*b*) de la Loi sur les textes réglementaires, je ne sais pas dans quelle catégorie on pourrait les caser mais nous sommes forcés de constater à la lumière de l'alinéa 3(2) qu'il y a encore autre chose, à savoir des contreprocédures. J'ai pris contact avec M. Light et je lui ai demandé de quoi il s'agissait et il m'a répondu que les contreprocédures étaient comprises dans les directives ministérielles. N'ayant jamais entendu parler d'une telle chose, il m'a donc fait parvenir les directives en question.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit des circulaires que nous avons ici, à moins qu'on nous présente quelque chose de nouveau.

M. Eglington: Ces circulaires et ces directives engagent les détenteurs de licences qui tombent sous le coup de la Loi sur l'accise tout autant que le règlement ministériel sur le tabac de la même loi.

M. Robinson: Parce qu'on les appelle directives, échappent-elles à l'examen approfondi par les membres de ce Comité qui se penchent sur les règlements?

M. Eglington: Nous avons déjà eu des prises de bec avec les représentants du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration en ce qui a trait à leurs directives et nous avons vu, bien que nous n'ayons pas encore fait face à un problème, des directives émanant du bureau du Commissaire du service des pénitenciers. Il s'agit là d'un des groupes de documents que M. Brewin en fait . . .

M. Robinson: A votre avis, ces soit-disant directives devraient-elles être considérées comme des règlements et par conséquent être examinées par les membres du Comité?

M. Eglington: Je crois qu'elles font partie d'une catégorie de documents que nous avons envisagé d'examiner mais je ne voudrais pas me prononcer et dire si en vertu de la loi actuelle elles constituent des textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Cela fait partie de la dispute qui se poursuit. Monsieur Eglington, étant donné que cela se retrouve dans le cas du service des pénitenciers comme de l'immigration—l'immigration étant peut-être la plus importante—sans compter les autres cas, j'estime que nous devrons éclaircir cette situation-ci. Essayons toutefois et demandons au ministère de donner les raisons qui voudraient qu'elles ne soient pas des textes réglementaires, que les membres de notre Comité devraient examiner.

[*Text*]

Let us go into every department on that basis and at least have their assessment of the situation so we will have something on which we can make our decision this fall when we are making our report.

Senator Lafond: ... that if so there are differences between departments they will show up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That was part of my Machiavellian thought but I did not like to quite say so.

Mr. Robinson: Did I understand from your last comment, Mr. Eglington, that what you are saying is that the guidelines may be considered as regulations but not statutory instruments according to the definition?

Mr. Eglington: No, what I was saying was that while they will, I imagine, be regulations as that word is defined in the Interpretation Act, they may or may not be statutory instruments under the Statutory Instruments Act. Now, if they are not statutory instruments under the Statutory Instruments Act, they cannot be regulations under that Act either, because it has to be a statutory instrument before it can be a regulation.

There are two issues involved. One is the very technical issue of whether or not these particular documents are at this point in time statutory instruments subject to scrutiny, and given the obscurity of Section 2 (1)(b), the answer to that can be determined by drawing straws more effectively than in any other way. But there is the deeper question and that is whether these things ought to be subject to parliamentary scrutiny. Ought they to be statutory instruments or regulations or whatever term you want to use?

Mr. Robinson: Or should it be another further classification that should be considered for scrutiny?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It all arises out of that section, the definition section, that we are dealing with and it will be around to haunt us for a good number more meetings, I think.

In any event we will ask them for a reasoned clarification and then we will see what kind of reply we get back.

SOR/75-236 — Denatured Alcohol Regulations and a short commentary by counsel printed herewith.

SOR/75-236

DENATURED ALCOHOL REGULATIONS

Excise Act

August 21, 1975

Section 4 of these present regulations refers to "the excise officer in charge of that distillery" and confers upon him discretionary control of distillery operations.

The position of this officer is dealt with in Mr. Light's letter of 2nd June 1975 in connection with the Distillery Regulations, SOR/74-524 (Item 3, paragraphs 1-3). It has been observed to Customs and Excise that action as foreshadowed in connection with SOR/74-524 will also be required in relation to section 4 of these Denatured Alcohol (Departmental) Regulations.

[*Interpretation*]

Consultons chaque ministère à cet égard; nous obtiendrons des opinions de façon à avoir un fondement qui nous permettra de prendre une décision cet automne lorsque nous ferons notre rapport.

Le sénateur Lafond: Du reste, s'il existe des différences entre les ministères, nous pourrons dès lors les constater.

Le coprésident (M. McCleave): Sans trop vouloir le dire ouvertement, cela fait partie des choses que je voudrais déterminer.

M. Robinson: Monsieur Eglington, avez-vous dit que les directives pourraient être considérées comme des règlements mais non pas comme des textes réglementaires, d'après la définition?

M. Eglington: Non, j'ai dit que même si, comme je le suppose, elles constitueront des règlements aux termes de la Loi d'interprétation, elles peuvent ne pas constituer des textes réglementaires aux termes de la Loi sur les textes réglementaires. Cependant, si elles ne sont pas des textes réglementaires en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, elles ne peuvent pas être des règlements en vertu de la loi car il leur faut être des textes réglementaires avant d'être des règlements.

Il y a deux problèmes en cause. D'une part, il faut déterminer une question très technique, à savoir ces documents sont-ils pour l'instant des textes réglementaires que l'on peut examiner et étant donné le texte nébuleux de l'article 2(1)(*b*), toutes les réponses sont possibles. D'autre part, il y a une question plus profonde, à savoir doivent-elles faire l'objet d'un examen approfondi de la part des membres du Parlement. Doivent-elles être des textes réglementaires ou des règlements ou que sais-je encore?

M. Robinson: Devrions-nous ajouter une autre catégorie qui ferait l'objet d'un examen approfondi?

Le coprésident (M. McCleave): Tout cela provient de l'article sur la définition; je crois que nous en sommes pas au bout de nos peines quand il s'agit de cet article.

De toute façon nous leur demanderons des éclaircissements et nous verrons bien le genre de réponse que nous obtiendrons.

DORS/75-236—Règlement sur l'alcool dénaturé; un bref commentaire de notre conseiller y est joint.

DORS/75-236

RÈGLEMENT SUR L'ALCOOL DÉNATURÉ

Loi sur l'accise

Le 21 août 1975

L'article 4 du règlement actuel mentionne «l'agent d'accise responsable de la distillerie» et lui confère le contrôle discrétionnaire des opérations de distillerie.

Dans sa lettre du 2 juin 1975 à propos du règlement sur les distilleries DORS/74-524 (article 3, alinéa 1-3) M. Light aborde la question de cet employé. Les douanes et accises ont remarqué que, comme prévu à propos du DORS/74-524, la mesure sera aussi demandée à propos de l'article 4 des règlements sur l'alcool dénaturé.

[*Texte*]

• 1140

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This point, as you have noticed, you have already dealt with, Mr. Eglington, or we have already dealt with as aCommittee previously. I think this is just an example of some larger issue that we are dealing with.

Mr. Robinson: Shall we recommend that the action be taken as outlined?

The Joint Chairman (Senator Forsey): He has agreed to take it, has he not?

Mr. Eglington: Well, he has agreed to take it in connection with the same problem in a different set of regulations and I simply pointed out . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We resolved that he would be doing the same with regard to . . .

Mr. Eglington: If the same problem arose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/72-523, Excise Warehousing Departmental Regulations.

Mr. Eglington: Point 1 is covered by Mr. Light's letter which was considered a few moments ago where he agrees that the actual authority in the section should be recited. So, point 1 has been taken care of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The second and third points form part of our record.

SOR/72-523

EXCISE WAREHOUSING DEPARTMENTAL REGULATIONS

Excise Act

October 21, 1974

2. Several sections of these Regulations confer powers on the "Regional Director" who is defined as an officer of the Department of National Revenue appointed to act as a regional director of excise duty. Reference can be made to sections 3(2)(b), 3(5), 3(6), 10, 11 and 14.

The issue of delegation has been referred to in the General Report, and it may well be that the Excise is one of those areas in which the machinery would be altogether unworkable if extensive delegations were not made. In the case of the Excise Act, however, delegation is specifically provided for and the manner of delegation ought, therefore, one assumes, to be followed precisely. By subsection 8(2) the Minister may authorize the Deputy Minister to exercise his powers, or any of them, under the Act. By subsection 64(2) the Minister may authorize a "superior officer" to exercise his powers, or any of them, under the Act. A "superior officer" is defined in section 2 as meaning "the Deputy Minister or any person doing duty as Deputy Minister and any inspector". One is left to assume that a Regional Director is an inspector, which is likely as an "inspector" is defined as meaning "every inspector of excise who is appointed or authorized to perform the duties of inspector in any defined district or excise division".

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Vous l'aurez remarqué, Monsieur Eglington, vous avez soulevé cette question, ou elle a fait l'objet d'une discussion en comité précédemment. Voilà un exemple d'un vaste sujet que nous sommes en train d'étudier.

M. Robinson: Devons-nous recommander les mesures suggérées?

Le coprésident (sénateur Forsey): Il était d'accord, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il était d'accord pour le même problème, dans une autre série de règlements et je n'ai fait que souligner . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons décidé qu'il devrait agir de la même façon concernant . . .

M. Eglington: Si le même problème se posait.

Le coprésident (M. McCleave): Le document DORS/72-523, Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise.

M. Eglington: Le premier point est mentionné dans la lettre de M. Light, que nous avons vue il y a quelques instants, dans laquelle il convient que l'autorité réelle découlant de l'article doit être explicitée. Par conséquent, ce premier point est réglé.

Le coprésident (M. McCleave): Les deuxième et troisième points sont conignés.

DORS/72-523

RÈGLEMENT MINISTÉRIEL SUR LES ENTREPÔTS D'ACCISE

Loi sur l'accise

Le 21 octobre 1974

2. Plusieurs articles de ces règlements confèrent des pouvoirs au «directeur régional» que l'on définit comme étant un fonctionnaire du ministère du Revenu national chargé de remplir les fonctions de directeur régional des droits d'accise. On peut se reporter aux articles 3(2)(b), 3(5), 3(6), 10, 11 et 14.

La question de la délégation de pouvoir a été mentionnée dans le rapport général, et il est bien possible que l'accise soit l'un de ces domaines dans lesquels le mécanisme ne pourrait pas fonctionner si on ne déléguait pas largement certains pouvoirs. Toutefois, dans le cas de la Loi sur l'accise, la délégation de pouvoir est prévue avec précision et, par conséquent, on suppose qu'on devrait suivre fidèlement la procédure de délégation. En vertu du paragraphe (2) de l'article 8 le ministre peut autoriser le sous-ministre à exercer ses pouvoirs, ou n'importe lequel d'entre eux, dans le cadre de la loi. Aux termes du paragraphe (2) de l'article 64, le ministre peut autoriser un «fonctionnaire supérieur» à exercer ses pouvoirs, ou n'importe lequel d'entre eux, dans le cadre de la loi. A l'article 2 on définit un «fonctionnaire supérieur» dans les termes suivants: «Le sous-ministre ou toute personne exerçant les fonctions de sous-ministre, et tout inspecteur». On doit donc supposer qu'un directeur régional est un inspecteur, ce qui est probable puisqu'on donne la définition suivante d'inspecteur: «Tout inspecteur de l'accise nommé pour exercer les fonctions d'inspecteur dans un district ou dans une division d'accise déterminée, ou autorisé à cette fin».

[*Text*]

3. Most of the powers conferred upon the Regional Director are discretionary and involve personal judgment, again something inevitably associated with the administration of the Excise.

Section 12(3)(a) goes much further and confers upon an excise officer the power to determine whether or not a loss in bulk spirits in bond not exceeding 1% of the quantity described in the entry for removal occurred through theft or vandalism, or the failure of the shipper, the transport company or the consignee to exercise reasonable diligence and control over the delivery of the goods to the bonding warehouse. While this power is marked as being a power in the excise officer to "satisfy himself" that something did not happen, it amounts to "satisfy himself" that something did nothappen, it amounts to a determination of fact for a particular purpose, namely the waiver of excise to be paid on the deficiency. The Committee may feel that such a power should not be conferred upon an excise officer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point No. 2.

Mr. Eglington: On point number 2, there is a problem of delegation and the delegation will be lawful if a regional director is an inspector. What I should do there is inquire whether the regional director has been appointed an inspector. I am sure he would have been.

Mr. Robinson: You make the statement in your comments that delegation is specifically provided for and the manner of delegation ought therefore, one assumes, to be followed precisely. I think that goes without saying. This is exactly what would happen where there is delegated authority. They would not have any leave or licence to exceed the authority delegated.

Mr. Eglington: The problem could be solved very simply by inserting in the definition of regional director in Section 2 of the regulations words to the effect that a regional director means an inspector who has been appointed to act as a regional director of excise duties. If he is an inspector then he has the authority.

Mr. Robinson: I would like to make that recommendation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think it should be made because the words are clearly "and any inspector" and that, to me, does not point to a regional director. It might if you twisted it a bit.

All right then, number 3.

Mr. Eglington: First of all, Mr. Chairman, there is a typographical error in the last line. It presently reads, "while this power is marked". It should read, "while this power is masked".

The effect of Section 12(3)(a) is to make the officer a judge of fact in each particular case for a particular purpose, that is waiving excise to be paid on deficiency. The reason I raise this is for the Committee to consider whether such officers should be judges of fact or not. He has to determine or judge whether the deficiency has occurred though theft or vandalism or failure of the shipper or the transport company or the assignee to exercise reasonable diligence and control. Depending upon that determination liability or exemption from liability for excise will be decided.

[*Interpretation*]

3. La plus grande partie des pouvoirs conférés au directeur régional sont discrétionnaires et font intervenir le jugement personnel qui, là encore, est un facteur inévitablement associé à l'application de l'accise.

L'article 12(3)(a) va beaucoup plus loin et confère à un préposé d'accise le pouvoir de décider si oui ou non une perte d'eau-de-vie en vrac entreprosée ne dépasse pas 1 p. 100 de la quantité décrite dans le bordereau d'enlèvement, s'est produite à la suite de vol ou de vandalisme, ou parce que l'expéditeur, l'entreprise de transport ou le destinataire n'ont pas fait raisonablement preuve de diligence et surveillé la livraison des marchandises à l'entrepôt. Bien que l'on décrive ce pouvoir comme étant celui du préposé d'accise de «s'assurer lui-même» que rien ne s'est produit, cela revient à l'établissement du fait à une fin particulière, à savoir l'abandon du droit d'accise à payer sur la quantité qui manque. Il est possible que le Comité pense qu'on ne doive pas conférer un tel pouvoir à un préposé d'accise.

Le coprésident (M. McCleave): Passons au deuxième point.

M. Eglington: A ce sujet, il y a un problème de délégation; celle-ci est légale si le directeur régional est un inspecteur. Il faut savoir si le directeur régional a été nommé inspecteur. Je suis certain qu'il l'aura été.

M. Robinson: Vous dites que la délégation de pouvoirs est prévue avec précision et que, par conséquent, on devrait suivre fidèlement la procédure de délégation. Cela va sans dire. C'est exactement ce qui se passerait si l'autorité était déléguée. Les personnes autorisées n'auraient pas la permission d'aller au-delà de cette autorité déléguée.

M. Eglington: On pourrait facilement résoudre le problème en ajoutant la définition d'un directeur régional à l'article 2 du Règlement, expliquant qu'un directeur régional signifie un inspecteur nommé pour faire fonction de directeur général dans le domaine de l'accise. Par conséquent, s'il est inspecteur, il a cette autorité.

M. Robinson: J'aimerais faire cette recommandation.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, il faudrait la faire, car les mots sont bien: «et tout inspecteur». Cela ne signifie pas, à mon sens, un directeur régional. On pourrait toujours essayer de lui donner ce sens.

Très bien, passons au troisième point.

M. Eglington: Monsieur le président, j'aimerais souligner une erreur typographique, à la cinquième ligne avant la fin du texte anglais, nous pouvons lire «while this power is marked». Ce devrait être «while this power is masked».

L'article 12(3)(a) permet au préposé l'établissement du fait à une fin particulière, à savoir l'abandon du droit d'accise à payer sur la quantité qui manque. Le Comité peut considérer si ces préposés doivent être ou non les juges de fait. Le préposé doit déterminer ou juger si la quantité manque à cause de vol ou de vandalisme, ou parce que l'expéditeur, l'entreprise de transport ou le destinataire n'ont pas raisonnablement fait preuve de diligence ou de surveillance. Selon ce que le préposé décidera, il y aura ou non exemption d'accise.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Who should make that decision if this official does not?

Mr. Eglington: I am not sure.

Mr. Robinson: Should it be specifically stated that it is part of his authority and not just some discretionary power that he may have?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose what they are trying to deal with here is whether spirits evaporate by other than an act of God. Is that not right? They are trying to determine whether or not someone has siphoned off something.

Why do we, not on this point 3, ask how it works in practice? I gather it may not be a serious and substantial matter and someone may have to deal with something on the spur of the moment when there is a small leakage. I suppose, God forgive us, this should not go on the record but it has to. Perhaps regional director himself may have been responsible for some of that one per cent, I do not know. But let us find out whether that is a good practice and then have another go at it another day.

Mr. Railton: I would like to know if that is a constant error, that one per cent?

Mr. Eglington: I would think it is probably a tolerance.

Mr. Railton: That is the evaporation.

SOR/75-249

LABELLING OF SPECIALLY DENATURED ALCOHOL AND DENATURED ALCOHOL REGULATIONS

Excise Act

P.C. 1975-920

August 25, 1975

The enabling power is expressed to be section 125 of the Excise Act. It should be more amply stated as sections 125 and 254 of the Excise Act R.S.C. Chap. E-12 as amended by R.S.C. 1st Supp. cap. 15

"125 The Governor in Council may make regulations . . .

(b) prescribing anything that by this Act is to be prescribed by the regulations.

154 All vessels containing wood alcohol or denatured alcohol, the labelling of which is not regulated by any regulations made under the Hazardous Products Act, shall be labelled in accordance with regulations prescribed under this Act for the purpose of ensuring that the contents of the vessels are clearly identified as a poison."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will wait for the answer another day.

• 1145

SOR/75-149—Labelling of Specially Denatured Alcohol and Denatured Alcohol and commentary under the Excise Act and commentary from counsel is printed herewith.

Mr. Eglington: So far as mentioning two sections, 125 and 254, Mr. Fight has already agreed to that in the letter.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Qui prendra cette décision si ce n'est pas le préposé?

M. Eglington: Je n'en suis pas certain.

M. Robinson: Faudrait-il établir clairement que cela fait partie de son autorité et que ce n'est pas seulement un pouvoir discrétionnaire?

Le coprésident (M. McCleave): On essaie de savoir, je suppose, s'il y a d'autres causes, sauf les causes naturelles, de l'évaporation de l'eau-de-vie, n'est-ce pas? On essaie de déterminer si quelqu'un a pu siphonner le liquide, par exemple.

Pourquoi ne pas demander à ce sujet comment cela se passe en pratique? Je ne crois pas que ce soit une question très sérieuse, ni très importante, et j'imagine qu'il faut prendre une décision au moment où cette perte est découverte. Ce ne serait pas nécessaire de consigner tout cela au compte rendu, mais, Dieu nous pardonne, nous devons le faire. Peut-être que le directeur régional serait lui-même responsable de ce un pour cent, je ne sais pas. Essayons de savoir si c'est une pratique valable, et nous en discuterons une autre fois.

M. Railton: J'aimerais savoir si ce un pour cent est une erreur constante.

M. Eglington: C'est probablement une tolérance.

M. Railton: Ou l'évaporation.

DORS/75-269

RÈGLEMENT SUR L'ÉTIQUETAGE DE L'ALCOOL DÉNATURÉ OU SPÉCIALEMENT DÉNATURÉ

Loi sur l'accise

C. P. 1975-920

Le 25 août 1975

Le pouvoir habilitant est exprimé dans l'article 125 de la Loi sur l'Accise. Il devrait être précisé comme étant les articles 125 et 254 de la Loi sur l'Accise, S.R.C. Chap. E-12 tel qu'amendé par S.R.C. 1er suppl. Chap. 15

«125 Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

(b) prescrivant tout ce qui, aux termes de la présente loi, doit être prescrit par les règlements

254 Tous les récipients contenant de l'alcool méthylique ou de l'alcool dénaturé, dont l'étiquetage n'est pas régi par des règlements établis en vertu de la Loi sur les produits dangereux doivent être étiquetés conformément aux règlements prescrits en vertu de la présente loi, en vue d'assurer que le contenu des récipients est clairement indiqué comme étant un poison.»

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons attendre la réponse.

DORS/75-249, Étiquetage de l'alcool dénaturé ou spécialement dénaturé et remarques concernant la loi sur l'accise. Les observations du conseiller sont imprimés ci-après.

M. Eglington: M. Light a déjà accepté dans sa lettre de mentionner les deux articles 125 et 254.

[*Text*]

There is also raised here the second point of putting in the relevant amending statute.

Mr. Robinson: So you are just adding "Section 254"?

Mr. Eglington: Well, the only difficulty is that Section 254 that they rely on is not the Section 254 which appears in the revised section; it is 254 as amended, as also Section 125 was amended by chapter 15 of the . . .

Mr. Robinson: In other words, what you are saying is that it should read:

> His Excellency, the Governor General in Council on the recommendation of the Minister of National Revenue, pursuant to section 125 as amended and section 254 as amended, of the Excise Act . . .

Is that what you are saying?

Mr. Eglington: No, I think it should read:

> Pursuant to Sections 125 and 254 of the Excise Act . . .

and then the reference to the Excise Act, as it is in the Revised Statutes, as amended by, and insert the title of the relevant amending statute. The act has been amended twice but the amendment in the first supplement does not alter these particular sections.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In other words, what you suggest is the inclusion of the words you have here in your commentary:

> . . . sections 125 and 254 of the Excise Act, R.S.C. Chap. E-12 as amended by R.S.C. 1st Supp. chap. 15.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We did their work for them and now it is up to them to accept it. Right?

SOR/75-324—National Historic Parks Admission Fees Regulations. There is no commentary on it, except letters in the press.

Mr. Railton: I would like to say something about that, Mr. Chairman. I had a high school teacher ask me why senior citizens were charged any fee for entering national parks. This has nothing to do with this regulation except that it seems to have been left out entirely. On the other hand, in provincial parks the senior citizens do not get charged, even for fishing or anything else.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose, technically speaking, Mr. Eglington, they are entitled to make these charges. But I think Dr. Railton's point is a pretty good one. Ask them if there are any exceptions, say, for older people, as occurs in provincial parks. You know, people wander around on holidays in Canada and they go in one place and all of a sudden somebody's hand is out and the next place it is not.

Mr. Railton: That is right. That is what happened.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it is a legitimate question to ask.

Mr. Robinson: Just following up on that point, Mr. Chairman, it seems to me rather peculiar that members of Parliament, for instance, receive stickers from the provincial government to go through provincial parks at no cost but members of Parliament have to pay to go into federal parks. This is a strange thing. Perhaps that could be rationalized in some way. I know I had to pay, and so did a number of other M.P.s, when we went into Banff National Park, for instance.

[*Interpretation*]

Il faudrait aussi ajouter le statut modifié pertinent.

M. Robinson: Ainsi vous ne faites qu'ajouter «l'article 254»?

M. Eglington: La difficulté, c'est que l'article 254 dont il parle n'est pas l'article 254 qui paraît dans la partie révisée; il s'agit de l'article 254 modifié; l'article 125 a aussi été modifié par le chapitre 15 du . . .

M. Robinson: Autrement dit, il faudrait dire à votre avis:

> Son Excellence le gouverneur en conseil, sur la recommendation du ministre du Revenu national, et conformément aux articles 125 modifié et 254 modifié de la Loi sur l'accise . . .

Est-ce bien cela?

M. Eglington: Non, il faudrait lire:

> Conformément aux articles 125 et 254 de la loi sur l'accise . . .

Il faudrait mentionner ensuite la loi sur l'accise, telle qu'elle paraît dans les statuts revisés et telle qu'elle a été modifiée par, insérer le titre du statut modifié pertinent. La loi a été modifiée deux fois, mais l'amendement dans le premier supplément ne change pas les articles dont nous parlons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous voulez donc inclure ce que vous avez dit dans votre commentaire:

> . . . les articles 125 et 254 de la Loi sur l'accise, S.R.C. Chap. E-12 tel qu'amendé par S.R.C., 1er suppl. Chap. 15.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons fait leur travail et c'est maintenant à eux de l'accepter n'est-ce pas?

Le document DORS/75-324, Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux. Il n'y a pas de commentaires, sauf les lettres imprimées dans la presse.

M. Railton: J'aimerais dire quelque chose à ce sujet, monsieur le président. J'ai reçu une lettre d'un enseignant de l'école secondaire me demandant pourquoi les citoyens âgés devaient payer un droit d'entrée dans les parcs nationaux. Cela n'a rien à voir avec ce règlement, sauf qu'ils ne sont pas du tout mentionnés. Par ailleurs, dans les parcs provinciaux, les citoyens âgés n'ont rien à payer pour la pêche ou autre chose.

Le coprésident (M. McCleave): En théorie, monsieur Eglington, les parcs peuvent imposer ces droits. M. Railton a soulevé un point intéressant. Il faudrait demander s'il y a des exceptions pour les personnes âgées, comme c'est le cas dans les parcs nationaux. Ces personnes visitent le Canada l'été, pendant les vacances; dans un endroit on leur demande de payer et dans d'autres pas.

M. Railton: C'est exactement ce qui se passe.

Le coprésident (M. McCleave): C'était une question pertinente.

M. Robinson: A ce sujet, monsieur le président, je trouve assez étrange que les membres du Parlement reçoivent des Gouvernements provinciaux des collants leur permettant de traverser les parcs provinciaux sans avoir à payer, mais qu'ils doivent payer dans un parc fédéral. C'est étrange. Il faudrait peut-être rationaliser la chose. J'ai dû payer à plusieurs reprises, de même que d'autres députés, dans le parc national de Banff.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, you had a comment?

Miss Mayrand: i just wanted to reassure Mr. Railton that fishing in national parks and fishing permits are often at a cheaper price for older people than they are for regular people.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And they are the ones who know how to to get the fish, too.

Thank you, Mr. Railton.

Now we have SOR/75-361—Privileges and Immunities Order, 1975, without commentary.

Then SOR/75-362 and SOR/75-372 under the Customs Act—Customs Duties Reduction Regulations, amendment. These come to us without commentary. Then something which was apparently added at the last moment is S1/75-50. It came separately. Does everyone have it? All right, I guess everybody does.

• 1150

S1/75-50 Representational Gifts Remission Order under the Financial Administration Act. There is a two-and-one-half page commentary by counsel, printed herewith, which embraces seven points.

SI/75-50

REPRESENTATIONAL GIFTS REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1975-885

July 17, 1975

1. This Order, being made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act, is not, according to the interpretation of section 2(1)(d)(i) adopted by the Privy Council Office, a statutory instrument and would, therefore, lie beyond the Committee's scrutiny. The exclusion of Remission Orders made under section 17 from the definition of statutory instrument has been commented upon particularly in Aide Memoire 2/75.

2. This Order has been drafted in the new style, separately in the two official languages.

3. Proceeding upon the basis that this present Order is a statutory instrument and subject to the Committee's scrutiny, several points are worthy of observation, the first of which involves the nomenclature used in dealing with "ministers". In the preamble the phrase that is first used is "Ministerial representatives of Government" which is, presumably, a generic term meant to include not only Minister responsible to legislatures or to a Head of State (or both, as is our custom) for the administration of some division of the public services but also "vice-ministers" and "associate ministers" who exist in some countries without being either civil servants or members of the governing body, such as a Cabinet, Council of Ministers, etc. In the second instance in which Ministers are referred to in the preamble, the word would seem to denote only Ministers of the Crown in right of Canada. In section 3(a)(ii) the phrase "a minister of the Government of Canada" is used and, once again, this would seem to be intended to denote "Ministers of the Crown in right of Canada" and not members of that virtually extinct diplomatic class, ministers at legations abroad.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, avez-vous quelque chose à dire?

Mlle Mayrand: Je voulais rassurer M. Railton. Les permis et la pêche dans les parcs nationaux sont souvent moins coûteux pour les gens âgés qu'ils ne le sont pour les autres.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sont vraiment de bons pêcheurs.

Je vous remercie, monsieur Railton.

Nous en sommes maintenant au document DORS/75-361, Décret de 1975 sur les privilèges et immunités de l'OAA. Sans commentaires.

Viennent ensuite les documents DORS/75-362 et DORS/75-372 concernant la loi sur les douanes, règlement de réduction des douanes, modification. Je ne vois aucun commentaire là-dessus. Ensuite vient TR/75-50. Apparemment, il s'agit là d'un ajout fait à la dernière minute. En avez-vous tous un exemplaire?

TR/75-50, décret sur l'exemption des présents officiels adopté en vertu de la Loi sur l'administration financière. Vous trouverez en annexe les commentaires du conseil juridique comportant sept points.

DÉCRET SUR L'EXEMPTION DES PRÉSENTS OFFICIELS

Loi sur l'administration financière

C.P. 1975-885

17 juillet 1975

1. Ce décret, établi en conformité de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, n'est pas, selon l'interprétation du sous-alinéa 2(1) *d*)(i) adoptée par le Bureau Conseil privé, un texte réglementaire et ne pourrait donc pas être étudié par le Comité. L'exclusion des décrets de remise, établis conformément à l'article 17, de la définition de texte réglementaire a été commentée plus particulièrement dans l'aide mémoire 2/75.

2. Ce décret a été rédigé, selon le nouveau mode, séparément dans les deux langues officielles.

3. En prenant pour acquis que le présent décret est un texte réglementaire sujet à l'étude du Comité, il convient de faire plusieurs observations, la première ayant trait à la nomenclature se rapportant au terme «ministres». Dans le préambule, la première expression qui est employée est «ministres des gouvernements», probablement un terme générique qui inclut non seulement les ministres chargés du pouvoir législatif ou un chef d'État (ou les deux, comme c'est la coutume au Canada) chargés de l'administration d'une division de la Fonction publique, mais également les «vices-ministres» et les «ministres associés» qui existent dans certains pays et qui ne sont pas forcément des fonctionnaires ou des membres du corps administratif, comme par exemple un cabinet, un conseil des ministres, etc. La deuxième fois où l'on fait allusion aux ministres dans le préambule, le terme ne semble désigner que les ministres de la Couronne du chef du Canada. Dans l'alinéa 3 *a*)(ii) on utilise l'expression «ministres fédéraux» et à nouveau, cela désignerait les «ministres de la Couronne du chef du Canada» et non les membres de cette catégorie diplomatique qui n'existe pratiquement plus, les ministres de légation à l'étranger.

[*Text*]

4. It is to be observed that while a donor may be "a representative of a government or public body of a foreign country", a donee may not be a respresentative of a Canadian government or public body. Hence, if the President of the C.B.C., while visiting Transcarpathian Ruthenia in hi s official capacity, on the establishment of co-operative broadcasting links with the Transcarpathian Ruthenian All Peoples' Broadcasting Commissariat, is presented by the Minister of Propaganda with an alabaster model of the first wireless used by Marconi in broadcasting from the jungles of Ruthenia, the Presidnet of the C.B.C. will not by force of this Order be saved from duties and taxes on this gift. Members of the Broadcasting Committee of the Canadian Commons, when presented with the same gift on the same occasion by the Head of the Propaganda Bureau of Transcarpathian Ruthenia, would be relieved from payment.

5. Section 17 of the Financial Administration Act reads in part:

"(1) The Governor in Council on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it is in the public interest, may remit any tax, fee or penalty.

(a) A remission pursuant to this section may be total or partial, conditional or unconditional, and may be granted . . .

(c) in the case of a tax or fee, *in any particular case, or class of case* and before the liability therefor arises."

It will be seen that it is in accord with the terms of this section to isolate a class of gifts and to provide that the sales tax, excise tax and customs duty attaching to the subjects of the gift be remitted in advance of any liability to tax arising. That the class of gifts dealt with in this instance is novel is nothing to the point.

In the French text of this Order the word "remettre" and its several forms, including "la remise" used in the Act, have been eschewed and instead the word adopted is "exempter". Apart altogether from the issue of the draughtsmen of regulations departing from the language chosen by Parliament, in either language, the words "exempter" and "remettre" do cover quite distinct constitutional ideas. A person to whom a tax is remitted, even if in advance of liability to tax arising, is not exempted from the sales tax, or the customs duties. The word remission carries with it the idea not of exemption from the law but forgieness for its breach: (". . . to declare and pronounce to His people being penitent the absolution and remission of their sins. He pardoneth and absolveth all them that truly repent . . .") The use of the verb "exempter" in the French text raises the ghost of the dispensing power once more. If section 17 is to be used its exact terms and language must be adhered to.

6. The Committee may wish to consider whether this Remission Order sets out to enact substantive law and runs counter to criterion 12. What is involved is not administrative detail but, first, a substantive departure from established taxation law, secondly, the incorporation into the law of Canada of an aspect of "international comity and practice" and, thirdly, the creation of a class of privileged persons, marked not by titles or orders but by financial privileges.

[*Interpretation*]

4. Il convient d'observer que si une personnalité étrangère peut être «un représentant du gouvernement ou d'un organisme public d'un pays étranger», le récipiendaire ne peut pas être un représentant du gouvernement canadien ou d'un organisme public. Ainsi, si le président de Radio-Canada, en visite officielle en Ruthénie transcarpatique pour y établir des accords de diffusion avec le Commissariat de diffusion populaire de la Ruthénie transcarpatique, se voit offrir par le ministre de la Propagande un modèle d'albâtre du premier appareil de transmission sans fil utilisé par Marconi dans les jungles de Ruthénie, le président de Radio-Canada ne sera pas, conformément à ce décret, exempté de droits et de taxes pour ce présent. Par contre, les membres du Comité de la radiodiffusion de la Chambre des communes du Canada, s'ils reçoivent le même présent, à la même occasion, du chef du Bureau de Propagande de la Ruthénie transcarpatique, ne seraient pas tenus de payer ces droits.

5. L'article 17 de la Loi sur l'administration financière se lit en partie comme suit:

«1) Sur la recommandation du conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.

a) Une remise selon le présent article peut être totale ou partielle, conditionnelle ou absolue, et accordée . . .

c) s'il s'agit d'un impôt ou droit, dans tout cas particulier ou toute catégorie de cas particulière et avant que la responsabilité à cet égard prenne naissance.»

On se rendra compte qu'il est conforme aux dispositions de cet article de considérer à part une catégorie de présents et de stipuler une remise anticipée de la taxe de vente, la taxe d'accise et les droits de douane relatifs au présent. Le fait que la catégorie de présents mentionnée dans cet exemple soit nouvelle n'a aucune importance.

Dans la version française de ce décret, le terme «remettre» et ses formes secondaires, y compris «la remise» utilisée dans la loi, a été remplacé par le terme «exempter». Outre le fait que les rédacteurs des règlements s'éloignent de la formulation adoptée par le Parlement. Les termes «exempter» et «remettre» recouvrent dans les deux langues un champ constitutionnel tout à fait différent. Une personne qui obtient une remise de taxe, même avant de devoir payer ces taxes, n'est pas exemptée de la taxe de vente ou des droits de douane. Le terme remise ne sous-entend pas l'idée d'exemption de la Loi mais de pardon d'une faute: («il a accordé l'absolution à son peuple repentant et lui a remis ses péchés. Il a pardonné à tous ceux qui étaient sincèrement repentants et les a absous . . .») L'utilisation du verbe «exempter» dans la version française brandit à nouveau le spectre du pouvoir de dispense. Si l'on s'en remet à l'article 17, il faut en respecter les termes et la formulation exactes.

6. Le Comité peut manifester le désir de vérifier si ce décret de remise tente d'édicter un droit positif et d'aller à l'encontre du critère 12. Il ne s'agit pas de détails administratifs mais, premièrement, d'une dérogation importante au droit fiscal éprouvé, deuxièmement, de l'incorporation, dans le droit canadien, d'un aspect de «manière et pratique internationale», et troisièmement, de l'établissement d'une catégorie de personnes privilégiées, caractérisée non par des titres ou un rang quelconque, mais par des privilèges financiers.

[*Texte*]

7. *Comparability of the Texts*

(i) *Section 3(b)* The English text refers to "gift . . . to be presented . . . and subsequently so presented" while the French text refers to "gift presented". If it is important to isolate the intention to donate *and* the actual donation in the English text, then one assumes both elements should also be present in the French text.

(ii) The English text refers variously to "*M*embers of Parliament" (preamble) and "a *m*ember of Parliament" (section 3(a)(iii) while the French text speaks of "les députés et les sénateurs" in the plural throughout. Perhaps the English text should make clear that the persons to whom the taxes are being remitted are all members of the Parliament of Canada, whether Members of the Commons House or Senators, and not Members of Parliament as that phrase is commonly understood as restricted to members of the Lower House.

(iii) The definition of "personnalités étrangères" does not bear the same meaning as the definition of "donor". The English text of the definition of the word "donor" makes it clear that the representatives who may be donors for the purposes of this Remission Order are

(a) a representative of a government of a foreign country,

(b) a representative of a public body of a foreign country, and

(c) a representative of a political subdivision of a foreign country. (e.g. one of the United States, or a Swiss canton).

The French text, however, limits the class to

(a) a representative of the government of a foreign country,

(b) a representative of a public body of a foreign country, and

(c) a representative of a *foreign political authority.*

The French and English texts are quite dissimilar as regards the third element of the class. The words "political subdivision of a country" are a term of art long hallowed in statutory usage (e.g. Diplomatic Immunities (Commonwealth Countries and Republic of Ireland) Act, 1952 (U.K.), Diplomatic Privileges Act 1964 (U.K.), Diplomatic and Other Privileges Act, 1971 (U.K.)) and denote a political entity defined geographically. The words "foreign political authority" bear no such precise meaning and might well include a Politburo, a municipal corporation, a syndicalist trades union and all other manner of strange bodies besides.

It is also perhaps the case that the French phrase should be in the singular—"personnalité étrangère"—as on the two occasions when it is used in the Order it appears in the singular (section 3(b) and definition of "présent officiel").

A better way to define "personnalité etrangère" would be as follows:

"personnalité étrangère" désigne un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un représentant d'un gouvernement ou d'un organisme public d'un pays étranger ou d'une de ses *subdivisions politiques.*

[*Interprétation*]

7. *Comparaison entre les textes*

(i) *Paragraphe 3 b)*: La version anglaise parle du «présent... qui peut être offert... et qui est ensuite offert...» alors que la version française parle de «présent offert». S'il est important, dans la version anglaise, d'établir une distinction entre l'intention d'offrir et le don réel, on suppose que ces deux éléments devraient également se retrouver dans la version française.

(ii) La version anglaise fait à la fois mention des «members of Parliament» (préambule) et de «a Member of Parliament» (alinéa 3 *a*) (iii) alors que la version française parle de «les députés et les sénateurs» au pluriel dans tout le texte. La version anglaise pourrait peut-être préciser que tous les membres du Parlement bénéficient d'une remise de taxes, soit à la fois les députés et les sénateurs, et non seulement les «Members of Parliament» puisqu'on désigne habituellement par cette expression les députés seulement.

(iii) La définition de «personnalités étrangères» n'est pas la même que celle de «donor». La version anglaise de la définition du mot «donor» établit clairement que les représentants qui peuvent être des donateurs, conformément à ce décret, sont

(a) un représentant du gouvernement d'un pays étranger,

(b) un représentant d'un organisme public d'un pays étranger, et

(c) un représentant d'une subdivision politique d'un pays étranger. (Par exemple, un État des États-Unis ou un canton suisse).

Toutefois, la version française limite cette catégorie à:

(a) un représentant du gouvernement d'un pays étranger,

(b) un représentant d'un organisme public d'un pays étranger, et

(c) un représentant d'une autorité politique étrangère.

Les versions anglaise et française sont très différentes pour ce qui est du troisième élément de cette catégorie. Les mots «subdivision politique d'un pays» forment une expression consacrée dans le vocabulaire législatif (par exemple, Diplomatic Immunites (*Commonwealth Countries and Republic of Ireland*) Act, 1952 (R.-U), *Diplomatic Privileges Act*, 1964 (R.-U.), *Diplomatic and Other Privileges Act*, 1971 (R.-U.) et décrivent une réalité politique définie géographiquement. L'expression «autorité politique étrangère» n'a pas une définition aussi précise et peut aussi bien inclure un Bureau politique, une corporation municipale, un syndicat et tout autre organisme secondaire.

L'expression française pourrait peut-être aussi être au singulier—«personnalité étrangère»—puisqu'au paragraphe 3 *b*) et à la définition de «présent officiel», on l'a employé au singulier.

Il vaudrait mieux définir «personnalité étrangère» de la façon suivante:

«personnalité étrangère» désigne un chef d'État, un chef de gouvernement ou un représentant d'un gouvernement ou d'un organisme public d'un pays étranger ou d'une de ses subdivision politiques.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point No. 1.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Here comes our old friend again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is what I was about to say, where have I seen this one before?

All right, this point may be noted, perhaps by the clerk, when we are considering our terms of reference in this definition section as another example of something that is most puzzling to us.

Point No. 2. Is this good or bad, this reference that the order has been drafted separately in the two official languages?

Mr. Eglington: The reason I decided to put this on, as a special today, was I thought we should see some of the effects of drafting separately in both languages before Professor J. A. Clarence Smith comes. I have spoken to him and given him some examples of what has been going on. He has agreed to come, and is free to come to any meetings that we have on Thursdays. So if the Committee would like to hear him, he will come along and talk about the problems of drafting. Point No. 2 is really in observation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, in checking it over, do you see any substantial differences in either the obligations or rights enjoyed by Anglophones or Francophones, or does it translate with more pœtic license than we hve been accustomed to in the past? Does it set it substantially for either the Anglophone or the Francophone?

Miss Mayrand, I do not know, are you the one who is going to seize that?

Miss Mayrand: Yes. I think Point & deals with this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will leave it until Point 7. NOw we will go to Point No. 3.

Mr. Eglington: Point No. 3 merely points out there appears to be a lack of consistency in terminology. One has to assume what is meant in certain instances.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the Minister of Finance? No. . .

Mr. Eglington: The President of Treasury Board.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The President of Treasury Board is responsible for the Financial Administration Act.

Mr. Eglington: As this thing says in its recital, it is meant to deal with something which occurs in international practice. The word, minister, appears to be used in slightly different contexts without ever being defined.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ministerial representatives of government sounds like a very curious concoction.

Mr. Eglington: I think it is put there because it is meant to include persons who, in other countries, are regarded as Ministers, but who would not, under our constitution, be regarded as such. Those queer fish that exist behind the Iron Curtain seem to occupy this no man's land. They are neither members of the praesidium, the council of ministers, nor are they civil servants. I am advised that they are called vice-ministers and associate ministers.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Le point nº 1.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voila cette question qui revient sur le tapis.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, ce n'est pas quelque chose de nouveau.

Ce cas pourrait être signalé par le secrétaire du Comité dans le cadre des difficultés posées par les définitions. C'est un nouvel exemple d'une pratique qui nous laisse perplexe.

Le point nº 2. Pourquoi faites-vous remarquer que ce texte a été rédigé séparément dans les deux langues officielles?

M. Eglington: Je croyais qu'il serait utile d'étudier certains effets de la rédaction séparée dans les deux langues avant la comparution du professeur J. A. Clarence Smith. Je lui ai parlé à ce propos, en citant quelques cas précis. Il a convenu de comparaître devant le Comité et pourra assister à une de nos séances du jeudi. Si le Comité le veut, il pourra nous parler des difficultés de la rédaction. Le point nº 2 est essentiellement une observation.

Le coprésident (M. McCleave): D'après vous, le texte anglais et le texte français décrivent-ils exactement les mêmes obligations et droits ou y a-t-il des divergences perceptibles? Le sens reste-t-il essentiellement le même dans les deux cas?

Mademoiselle Mayrand, voulez-vous nous livrer vos observations là-dessus?

Mlle Mayrand: Oui. Je crois que c'est le point 7 qui règle cette question.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, nous reviendrons à ce sujet à ce moment-là. Passons maintenant au point 3.

M. Eglington: Là, on fait remarquer simplement ce qui semble être un manque d'uniformité dans l'emploi des termes. Dans certains cas, il faut tirer une conclusion qui découle de ce qui a déjà été dit.

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il du ministre des Finances?

M. Eglington: Du président du Conseil du Trésor.

Le coprésident (M. McCleave): La Loi sur l'administration financière relève du président du Conseil du Trésor.

M. Eglington: Comme on l'indique dans le préambule, cette disposition s'applique à certains cas qui se présentent dans un contexte international. Le terme «ministre» semble signifier plusieurs choses selon le contexte et il n'est jamais défini.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le terme qui a été employé en anglais paraît très bizarre.

M. Eglington: Je crois que l'on a employé ce terme pour inclure les personnes qui n'auraient pas le statut de ministre au Canada mais qui ont un statut équivalent dans leur pays. Ce sont ces êtres ni chair, ni poisson qui occupent une sorte de poste intermédiaire dans les pays d'Europe de l'est. Ils ne sont ni membres du praesidium, ni du conseil des ministres ni fonctionnaires. On m'informe qu'ils ont la désignation de vice-ministres et ministres associés.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is where we get, or do not get hit with the gifts we receive abroad. I remember once getting a bottle of very splendid Finish vodka through customs in Halifax on the stirring argument that I was actually receiving it in trust. It came from the President of Finland, no, the Speaker of the Finnish Parliament. I was receiving it in trust on behalf of all my fellow Parliamentarians. This would make it a lot easier. I would simply, hold up this regulation and slap it in the face of any functionary who dared to try to divest me of my bottle.

Mr. Eglington: Except that I do not know that you would get your Finnish vodka in under this . . .

• 1155

Mr. Railton: I had something more tragic, Mr. Chairman. When I went to Taiwan they sent me two beautiful vases of sake, and they were poured out by the customs. That was worse.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right before your eyes.

Mr. Railton: That was the worst of it. It was before I arrived.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we ought to ask the Chairman if what he received in trust, he duly distributed to his fellow members?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You know there are people around such as Mr. Diefenbaker who would simply say, «Well done, sir». There might be others who would complain about the way I handled it.

All right, we get the point anyway that this explains the term, since we are dealing with foreign members of the government as well as domestic. All right?

Mr. Eglington: The fourth point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point number four, yes, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: I merely wanted to point out the rather quixotic result that flows from this, that if an official goes abroad and is given an official gift by a minister or even a president of a country, he is not exempt. If a member of Parliament goes abroad and is given a present by a civil servant, he is exempt.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This ia a classic illustration. Everyone goes to Ruthenia and is presented with alabaster models of the first wireless used by Marconi. Very good. I often wondered why I could have them all over my office, but the President of the CBC never had any in his. Do you want to extend this courtesy to the President of the CBC, CNR, Air Canada? Maybe I had better not say Air Canada at this particular time.

We have not heard any hollers from—and I imagine that these Moguls are strong enough to make their voices heard somewhere, if not in the corridors of Parliament, then in the corridors of ministerial offices.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Dans des situations ambiguës de ce genre, nous risquons de ne pas pouvoir garder les cadeaux que nous avons reçus à l'étranger. Je me souviens avoir réussi à faire passer une bouteille d'excellente vodka finlandaise aux douanes à Halifax en invoquant l'argument inspiré que c'était un objet dont la garde m'avait été confiée. J'ai dit que c'était une bouteille offerte par le président du Parlement finlandais aux parlementaires canadiens et qu'il m'en avait confié la garde. Si cette situation se présentait à l'avenir, je n'aurais qu'à montrer ce décret à tout fonctionnaire voulant me déposséder de la bouteille.

M. Eglington: Mais je ne sais pas comment vous pourriez faire passer votre bouteille de vodka finlandaise en vertu de ce . . .

M. Railton: Moi, j'ai eu une expérience bien plus malheureuse. Après une visite à Formose, on m'a envoyé deux beaux vases de saké qui ont été vidés par la douane. C'était bien pis.

Le coprésident (M. McCleave): On doit assister en témoin impuissant.

M. Railton: Cela s'est passé avant que je n'arrive.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait maintenant demander au coprésident s'il a tenu sa promesse d'offrir cette vodka à ses collègues.

Le coprésident (M. McCleave): Je sais que les avis seraient partagés sur ma façon de résoudre cette difficulté.

Eh bien, nous avons reçu l'explication de ce terme insolite, puisqu'il s'agit non seulement de ministres canadiens, mais également de personnes qui ont un statut analogue à l'étranger.

M. Eglington: Le quatrième point.

Le coprésident (M. McCleave): Le point nº 4, c'est à vous, monsieur Eglington.

M. Eglington: Je voulais simplement attirer votre attention sur le résultat étrange de cette disposition. Si un fonctionnaire reçoit un cadeau officiel à l'étranger offert par un ministre ou même par un président, il ne bénéficie pas d'une exemption. Mais si un député reçoit un cadeau d'un fonctionnaire à l'étranger, lui, au contraire, en bénéficie.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un cas classique. Nous avons tous droit à des cadeaux-souvenirs quand nous sommes à l'étranger mais le président de Radio-Canada, du CN et d'Air Canada ne peuvent pas les accepter. Peut-être ne devrais-je pas parler d'Air Canada à ce moment-ci.

Puisque ces personnes n'ont jamais présenté de plainte à ce propos, nous ferions mieux de laisser tomber le sujet.

[*Text*]

Shall we quit while we are still ahead?

What happens to you, Mr. Eglington, though, if you accompany us on a Parliamentary delegation? Does one of us have to carry the alabaster model for you? All right, I will volunteer.

Point number five. Remissions.

Mr. Eglington: This is an instance where the statutory language has been departed from, presumably because it is an improvement. The point I have made here is that not only should there be no departure from the statutory language, but this particular instance raises a different and quite serious problem in that the change in language is importing a change in meaning and is not an improvement on the statutory language at all.

Mr. Robinson: What are you recommending?

Mr. Eglington: If it were left to me, Mr. Robinson, I would recommend that this whole order be revoked and done again. It is a very poor example of drafting. This is what we are going to expect when things are drafted in both languages. It also seems, I must say, idiotic to have an order which consists of one operative section but then has to have a definition section as well. Why it could not have been drafted with words that mean what they say in the operative part of the regulation, I cannot imagine.

Mr. Robinson: Maybe to save time.

Mr. Eglington: It would take time to work out what they are doing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will leave point number six until the last. We will go then to point number seven, because this is really the basis of much of your attack on the order. It fits in with point number 5, in the sense that the Order is, in your opinion, badly put together.

• 1200

Mr. Eglington: The Committee has already decided on several things. Statutory language is not to be departed from. In this instance, I have dealt with it at length because it departed from statutory language. A different constitutional idea was accorded to the French text in the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, and if the people who are drafting the French text think the French used in the statute is bad French, then it seems to me, it is not their business to depart from it, but to draw the attention of the proper authorities to it, so the statute can be put in better French.

Miss Mayrand: Also, if they make it pursuant to Section 17 of the Financial Administration Act, it is remission. I do not know how many hundreds of remission orders they make in a year. They were always used as la remise. They were always referred to as *des decrets de remise*. I really do not understand. Why decide, all of a sudden that it is not a remission, but an exemption?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is this a case of old country French people coming along and deciding they can improve on Canadian French or what? This, I think, happens occasionally.

[*Interpretation*]

N'essayons pas de créer des difficultés supplémentaires.

Mais que se passe-t-il dans votre cas, monsieur Eglington, si vous accompagnez une délégation parlementaire en visite? Est-ce qu'un député doit porter votre cadeau pour vous? Puisqu'il est ainsi, je voudrais bien le faire.

Le point n° 5. Les remises ou exemptions.

M. Eglington: Voici un exemple où on n'a pas employé le terme utilisé dans la loi, apparemment parce qu'il s'agit d'une amélioration. A mon avis, il faudrait conserver les termes employés dans la loi; dans ce cas particulier, la pratique contraire aggrave les choses du fait que le changement de terme apporte un changement de sens. Cela ne constitue nullement une amélioration.

M. Robinson: Que recommandez-vous?

M. Eglington: S'il n'en tenait qu'à moi, monsieur Robinson, je proposerais la révocation du décret et une nouvelle rédaction. Voici un très piètre exemple de rédaction. Nous devons nous y attendre quand les textes sont rédigés séparément dans les deux langues. Je ne m'explique pas cette différence entre les termes employés dans les dispositions exécutoires de l'ordonnance et ceux qui se trouvent dans la partie des définitions.

M. Robinson: C'était peut-être pour épargner du temps.

M. Eglington: Il faudrait encore plus longtemps pour le faire comme ils ont fait.

Le coprésident (M. McCleave): Nous reviendrons à ce point en dernier lieu. Passons maintenant au point n° 7 qui est la base même de votre critique de ce décret. C'est relié au cinquième point puisque à notre avis le décret est mal rédigé.

M. Eglington: Le Comité a déjà pris plusieurs décisions. Entre autres, la langue des textes réglementaires doit être respectée. J'insiste beaucoup parce qu'il y a ici cette dérogation à la langue des textes réglementaires. Il y a une implication différente dans le texte français des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si les rédacteurs du texte français pensent que la langue utilisée dans les règlements est mauvaise, ils doivent en faire part aux autorités compétentes et non pas prendre sur eux d'apporter des changements.

Mlle Mayrand: Et l'article 17 de la Loi sur l'administration financière parle de remise. Je ne sais pas combien il y a de centaines de décrets de remise tous les ans. On utilise toujours ce terme: décret de remise. J'ignore pourquoi la remise est soudainement devenue l'exemption.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il se peut qu'il s'agisse de Français qui veuillent améliorer la langue parlée au Canada. Il y a des cas de ce genre. Vous croyez que c'est possible?

[*Texte*]

Miss Mayrand: Yes, but even in French we have the notion of remission and of exemption.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Precisely.

Miss Mayrand: They have different meanings, as in English.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not the same thing at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point is, it seems to be the mood of the Committee to follow our counsel's suggestion that the Privy Council or the Treasury Board be advised that we feel the thing should be redone.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am particularly pleased with point 7, subpoint 2. They should make clear that the persons entitled, who are being remitted, are all members of the Parliament of Canada, including us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. That is a good point, Senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is a very sore point with the Senate, and it is constantly raised there; that you chaps of the House of Commons describe yourselves, or describe colouredly, customarily, as Members of Parliament. Then, they add graciously, and Senators. We insist that we are Members of Parliament too, because I think legally we unquestionably are, are we not, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So I am delighted to see that this particular bit goes in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, we turn to point number 6. This is a matter of substantive law. It would be better if Parliament did pass legislation, rather than dealing with the matter on an administrative basis.

I do not hear Parliamentarians questioning this, so I think, Mr. Eglington, we will confine our thunder to the suggestion of redrafting the order.

That concludes this morning. Mr. Eglington, I would ask, as a result of our two summer meetings, are we keeping ahead of the tidal wave of regulations that we have to consider?

Mr. Eglington: You are keeping up with us, but whether we are keeping up with the Governor in Council is another matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before we adjourn, Mr. Chairman, perhaps it might be well for me to mention that during the summer, Mr. Eglington drafted, and I signed a letter to the Deputy Minister of Justice on the subject of the validity of the Immigration Special Relief Regulations. I have, this morning, received from the Deputy Minister a letter which acknowledges receipt of my letter and says:

The contents are at present under consideration.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Mais en français les notions de remise et d'exemption sont différentes.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est vrai.

Mlle Mayrand: Les notions sont différentes en anglais également.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est pas du tout la même chose.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité semble d'accord pour accepter la suggestion de son conseiller qui veut que le conseil privé ou le Conseil du Trésor soient avisés d'avoir à refaire le texte.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis heureux de voir le deuxième paragraphe du septième point. Il faut bien souligner que les ayants droit sont les membres du Parlement du Canada, y compris nous-mêmes.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une remarque tout à fait pertinente, monsieur le sénateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une plainte qui revient souvent au Sénat. Les députés de la Chambre des communes habituellement s'arrogent l'exclusivité du terme: membre du Parlement. Et ils ajoutent poliment: ainsi que les sénateurs. Nous tenons au titre de membre du Parlement auquel nous avons parfaitement droit, n'est-ce pas, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Parfaitement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait heureux de cette mention qui est faite dans le texte.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons au numéro 6. C'est une question de droit assez complex. Il est dit que le Parlement devrait adopter une loi plutôt que de considérer la question comme d'ordre administratif.

Il n'y a pas de questions. Nous allons donc nous en tenir à votre suggestion voulant que le décret soit refait, monsieur Eglington.

Maintenant, vous pourriez peut-être faire le point, monsieur Eglington, et nous dire si à la suite de nos deux réunions de cet été nous sommes plus ou moins à jour dans notre étude des règlements?

M. Eglington: Vous êtes à peu près à jour, mais je ne sais pas si on peut en dire autant du gouverneur en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant que vous ne leviez la séance, monsieur le président, je voudrais mentionner qu'au cours de l'été une lettre de la main de M. Eglington et signée par moi a été envoyée au sous-ministre de la Justice concernant les règlements sur le secours spécial pour l'immigration. En réponse à ma lettre, j'ai reçu ce matin du sous-ministre une réponse rédigée en ces termes:

Le sujet est à l'étude actuellement.

[*Text*]

He expects we shall be receiving a reply in the near future.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Very fine. I think this will please Mr. Brewin and others who have kept on raising this here and who, perhaps, have wondered why a response has been so slow. At least we are getting things on paper.

We do have a few minutes and if members do not mind there is one other matter. Since some of our work is of a technical nature and witnesses who appear before us would be helped by having as much notice as possible that they will be heard, we should probably be advising them now that we would like to hear them, for example, in October or November. Professor Rowat has sent a list of suggested witnesses to my Co-Chairman and they will now be distributed to you. There are six suggested witnesses. They are the Dominion Archivist, and the Deputy Minister of Manpower and Immigration, who was formerly Chairman of the Task Force on Privacy and Computers, Mr. A. Gotlieb. He would appear before us as the Chairman of that Task Force and not as the Deputy Minister of Manpower and Immigration. I take it that would be our purpose. There is Mr. Wall, the author of the *Provision of Government Information;* Dr. Maxwell Cohen, who is Chairman of the International Joint Commission and who has been a contributor to Secrecy in Foreign Policy; Mr. Hugh Lawford of the School of Law, Queen's University who has written on implications of computers for privacy; and Professor James Eayrs of the Department of Political Economy, University of Toronto, who has written several times in newspapers on this matter.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, before we accept this list, I think this is something that should be discussed first by the steering committee, because I would not want to think this list is all inclusive by any stretch of the imagination. I think we should have a little more of a biographical note about each of the people who are being suggested, which I think our Counsel will probably provide, and, also, a further list of people who might be considered as well.

I would not agree to just accept this list as suggested by Professor Rowat.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you against any names on the list?

Mr. Robinson: I would rather have the whole matter discussed before the steering committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My suggestion was that we might pick out one or two names here and alert them for the October meetings. When we come back and have a full committee meeting, we can have a steering committee meeting then and make our recommendations. Is this agreeable?

Mr. Robinson: I would have no objection, Mr. Chairman, if it were on the basis that we may wish to talk with them or have them appear, but not on the basis that they are definitely appearing at this time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, all right. I think that is wise.

Mr. Eglington: May I ask, Mr. Chairman, that Professor J. A. Clarence Smith . . .

[*Interpretation*]

Il doit communiquer avec nous plus tard.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. M. Brewin, entre autres, sera heureux de le savoir puisqu'il a demandé pourquoi la réponse tardait tant à venir. Au moins il y a une lettre.

Il reste quelques minutes. Je voudrais aborder un autre sujet. Puisque notre travail est très technique et que les témoins qui sont appelés à comparaître devant nous aiment avoir le plus de temps possible pour se préparer, nous devrions peut-être communiquer dès maintenant avec eux en ce qui concerne les réunions d'octobre et de novembre au moins. Le professeur Rowat a envoyé à votre coprésident ainsi qu'à moi-même, une liste de témoins possibles. Elle vous a été distribuée. Il y a six témoins possibles. Ce sont: l'archiviste fédéral et le sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, qui a déjà servi en tant que président du groupe de travail sur la vie privée et les ordinateurs, M. A. Gotlieb. Il comparaîtrait en tant qu'ancien président du groupe de travail et non pas en tant que sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Également, M. Wall, auteur d'un ouvrage intitulé: «*Provision of Government Information*»; M. Maxwell Cohen, président de la Commission mixte internationale et co-auteur du document intitulé: «*Secrecy in Foreign Policy*»; M. Hugh Lawford, de la faculté de Droit de l'université Queen, auteur d'un livre sur l'impact des ordinateurs sur la vie privée; enfin, le professeur James Eayrs, du département d'Économie politique de l'université de Toronto, auteur de plusieurs articles sur ce sujet.

M. Robinson: Avant d'en venir à un accord sur cette liste, monsieur le président, je pense qu'il faudra en discuter en sous-comité de direction. Je ne crois pas que la liste se veuille exhaustive. Il faudrait une notice biographique plus complète au sujet de chacune des personnes qui est proposée dans cette liste, et sûrement d'autres noms de gens qui pourraient nous aider dans nos travaux.

Je ne suis pas d'accord pour accepter d'emblée cette liste proposée par le professeur Rowat.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez en rayer certains noms?

M. Robinson: Je voudrais que la question soit traitée au sous-comité de direction.

Le coprésident (M. McCleave): Je proposerais que nous choisissions un ou deux noms de personnes sur cette liste et que nous les pressentions pour les réunions d'octobre. Lorsque le Comité sera au complet, nous pourrons tenir une réunion de sous-comité et faire des recommandations. D'accord?

M. Robinson: Je n'ai pas d'objections s'il s'agit simplement de les aviser qu'elles pourraient être appelées à comparaître, mais je ne veux pas qu'une décision définitive soit prise à ce stade-ci.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je pense que c'est prudent.

M. Eglington: Puis-je demander que le professeur J. A. Clarence Smith . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He was . . .

Mr. Eglington: The committee already agreed to have him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. This is a division between our Tuesday meetings and our Thursday meetings. He is the Thursday meeting man in the sense that he is dealing with the statutory instruments, for example, which we have been dealing with this morning. These people who are suggested by Professor Rowat are for the Tuesday meetings, which deal with this problem of government information. Professor Smith, of course, is to come and that has already been agreed to by the Committee.

Dr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, may I ask you something, sir? This is mainly about private citizens' privacy, is it not? It is nothing to do with the governmental papers and privacy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Railton: All right. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not quite understand this point Dr. Railton has raised. As I understood it, these people were suggested by Professor Rowat to give evidence on the subject of the guidelines and Mr. Baldwin's bill. Is that correct?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. That is right. Perhaps I did not explain it.

Mr. Railton: This is the point. You see, there has been so much talk in the last year or so in the House of Commons about production of papers and so on, and I know Rowat was very, very strong about the fact that there should not be so much power of secrecy by government. I do not agree with him at all. I think certain things have to be kept secret and I think this last man, Eayrs, is questionable on that subject too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps then, since there is going to be controversy and we are dealing with people, it would be better if the steering committee did bring in its recommendations. I notice that we have enough for a steering committee at this moment and, unless people have anything to report on summer activities, I declare the meeting adjourned.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il a déjà été . . .

M. Eglington: Le Comité est convenu de le convoquer.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Il y a une différence entre les réunions des mardis et celles des jeudis. Il doit comparaître un jeudi puisqu'il entend traiter des textes réglementaires; par exemple, ce matin, c'est ce que nous faisions. Les personnes proposées par le professeur Rowat doivent comparaître les mardis puisqu'elles traiteront du sujet plus vaste de l'information donnée par le gouvernement. Quant au professeur Smith, il est exact que le Comité a déjà convenu de l'entendre.

Monsieur Railton.

M. Railton: Monsieur le président, toutes ces personnes doivent traiter de la vie privée, n'est-ce pas? Tout cela n'a rien à voir avec les documents du gouvernement et le secret.

Le coprésident (M. McCleave): En effet.

M. Railton: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne comprends pas très bien ce que veut dire M. Railton. Je pensais que les personnes proposées par le professeur Rowat devaient témoigner au sujet des directives du gouvernement et du bill de M. Baldwin. Ce n'est pas le cas?

Le coprésident (M. McCleave): C'est bien le cas. Je me suis peut-être mal fait comprendre . . .

M. Railton: Ce que je veux dire c'est qu'au cours de la dernière année il a été beaucoup question à la Chambre des communes de la production de documents de la part du gouvernement. Je sais que le professeur Rowat a des opinions très arrêtées sur le sujet et qu'il voudrait limiter le pouvoir du gouvernement de tenir secrètes certaines informations. Je ne suis pas d'accord avec lui. Je pense qu'il y a des documents qui doivent rester secrets. C'est pourquoi j'ai des doutes concernant l'opinion de ce dernier témoin proposé, M. Eayrs.

Le coprésident (M. McCleave): Puisque tout le monde n'est pas d'accord, je pense que le sous-comité de direction doit faire des recommandations. Je remarque qu'il y a suffisamment de gens ici pour qu'il se réunisse dès maintenant. S'il n'y a rien d'autre à signaler, je lève la séance.

APPENDIX "RS1-20"

STATUS OF REVIEW OF STATUTORY INSTRUMENTS

A. Instruments Considered by the Committee (Excluding Income Tax, Veterans Land Act, Immigration Special Relief) 684

a) Instruments Committee has objected to, queried, asked for explanation 424

b) Awaiting reply from Department 182

Reply received and Committee satisfied 18

Reply received and further correspondence ensues 25

Reply received, remedial action promised and taken 77

Reply received, remedial action promised but not yet taken (incl. cases where Dept. will look at it in light of experience; will do in future) 26

Reply received and Committee not satisfied 9

Reply received but not yet considered by Committee 49

Instruments involving points relating to drafting of enabling powers 3

Defect cured by subsequent indemnifying and validating legislation 2

391

*NOTE The figures in a) and b) do not correspond because of the holding of files in connection with Dispensation, Definition of Statutory Instrument and Delegation without any specific action having been taken in respect of each file individually.

B. Instruments not considered by the Committee

Instruments under examination (including meeting of Sept. 17/75, waiting for translation of comment, waiting for reply from Department) 219

Instruments not yet examined 234

ANNEXE «RTR-20»

RÉVISION DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES

A. *Textes réglementaires étudiés par le Comité* (Sauf la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants et le Règlement sur les dispenses (Immigration)) 684

a) Textes auxquels le Comité s'est opposé, qu'il a mis en doute ou pour lesquels il a demandé des explications 424

b) En attente de réponses du ministère 182

Réponse reçue et satisfaisante pour le Comité 18

Réponse reçue et correspondance ultérieure nécessaire 25

Réponse reçue, mesures promises et prises 77

Réponse reçue, mesures promises mais non encore prises (y compris les cas où le ministère attend d'autres renseignements pour prendre des mesures ou il le fera plus tard) 26

Réponse reçue mais non satisfaisante pour le Comité 9

Réponse reçue mais non étudiée par le Comité 49

Textes touchant des points qui concernent la rédaction de pouvoirs d'autorisation 3

Erreur corrigée par des règlements subséquents d'indemnité et de validation 2

391

*NOTA Les chiffres de a) et b) ne concordent pas parce que la tenue des dossiers, en ce qui a trait aux dispenses, aux définitions de textes réglementaires et aux délégations sans que des mesures précises aient été prises, a été faite en considérant chaque dossier individuellement.

B. *Textes qui n'ont pas été étudiés par le Comité*

Textes qui font présentement l'objet d'études (y compris la réunion du 17 septembre 1975, des textes dont on attend la traduction des commentaires ou les réponses du ministère) 219

Textes qui n'ont pas encore été étudiés 234

Issue No. 40

Thursday, October 16, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 40

Le jeudi 16 octobre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29567—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1975
(41)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:32 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Phillips.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsels to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

Agreed,—That Mr. Maxwell Cohen, Chairman, International Joint Commission; Mr. D. F. Wall, author of "The Provision of Government Information" (PCO, April 1974); Mr. Robert Cooper, Ombudsman, Canadian Broadcasting Corporation and Mr. G. W. Baldwin, M.P., sponsor of Bill C-225, be invited to appear before the Committee respecting its Orders of Reference, Guidelines for Motions for Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning public business.

Agreed,—That the Committee should travel to Washington, D.C. to make enquires respecting the American Freedom of Information Act and that the Sub-committee on Agenda and Procedure consider the necessary arrangements.

On letters dated February 7, 1975 and August 20, 1975 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport relating to SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario, Proclaimed Exempt From Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Department of Transport with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Assistant Director, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation dated July 14, 1975 and August 18, 1975 relating to SOR/75-24, Home Buyer Grant Regulations and a letter to Counsel to the Committee from the Chief, Legislation Division, Department of National Revenue dated September 18, 1975 relating to SOR/75-236, Denatured Alcohol Regulations.

SOR's/72-63 and 74-514, Migratory Bird Regulations were postponed for further consideration at a future date.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Solicitor, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation dated August 26, 1975 and September 11, 1975 relating to SOR/72-188, Norclair Investments Limited Regulations; correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated May 14, 1975 and June 2, 1975 relating to S1/75-2, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympics

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1975
(41)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 32, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Phillips.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule N° 1*).

Il est convenu,—Que M. Maxwell Cohen, président, Commission mixte internationale; M. D. F. Wall, auteur de «*The Provision of Government Information*» (PCO, avril 1974); M. Robert Cooper, ombudsman, Société Radio-Canada et M. G. W. Baldwin, député, parrain du bill C-225, soient invités à comparaître devant le Comité concernant ses ordres de renvoi, directives ayant trait aux motions portant production de documents et le sujet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques.

Il est convenu,—Que le Comité se rende à Washington, D.C. pour faire des enquêtes concernant l'*American Freedom of Information Act* et que le sous-comité du programme et de la procédure prenne les dispositions nécessaires à cet égard.

Quant aux lettres en date du 7 février et du 20 août 1975 entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports concernant le DORS/74-157—Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondence entre le conseiller auprès du Comité et le directeur adjoint, division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement, en date du 14 juillet 1975 et du 18 août 1975 concernant le DORS/75-24,—Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation et d'une lettre adressée au conseiller auprès du Comité provenant du chef de la division de la législation, ministère du Revenu national, en date du 18 septembre 1975, concernant le DORS/75-236—Règlement sur l'alcool dénaturé.

Les DORS/72-63 et 74-514—Règlements concernant les refuges d'oiseaux migrateurs sont reportés à une date ultérieure aux fins d'étude plus approfondie.

Le Comité étudie la correspondence entre le conseiller auprès du Comité et l'avocat, division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement, en date du 26 août 1975 et du 11 septembre 1975, concernant le DORS/72-188—Règlement visant la Norclair Investments Limited; la correspondence entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, en date du 14 mai 1975 et du 2 juin 1975 concernant le TR/75-2—Réclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition

Coins—Series III and SOR's/75-264, 75-382, 75-394, Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendments.

On SOR/74-153, Indian Reserve Waste Disposal Regulations and SOR's/75-334, 75-187, Indian Reserve Waste Disposal Regulations, amendments;

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the regulations and amendments.

The Committee considered SOR/75-92, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment.

On SOR/75-245, Saskatchewan Fishery Regulations, amendment,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the amendment.

The Committee considered SOR/75-307, Canada Pension Plan (Social Insurance Numbers) Regulations, amendment; SOR/75-308, Review Committee Rules of Procedure, amendment and SOR/75-309, Pension Appeals Board Rules of Procedure (Benefits), amendment.

On SOR/75-348, "Columbia" and "Ste Claire" Transport Exemption Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Transport with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-349, Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act; SOR/75-350, Proclamation Terminating Temporary Restriction on the Extent of Certain Canadian Waters for Customs Purposes; SOR/75-352, Roe Herring Exemption Notice; SOR/75-364, Quebec Fishery Regulations, amendment; SOR/75-365, Narwhal Protection Regulations, amendment; SOR/75-366, Walrus Protection Regulations, amendment; SOR/75-367, Industrial Research & Development Incentives Regulations, amendment; SOR/75-368, Hull Construction Regulations, amendment; SOR/75-371, General Radio Regulations, Part II, amendment; SOR/75-383, Delegation of Powers (CANADA PENSION PLAN, PARTS II and III) Regulations, amendment; SOR/75-387, Manufacturing Milk & Cream Stabilization Order, 1975-76; SOR/75-390, Manitoba Fishery Regulations, amendment; SOR/75-391, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment; SI/75-58, Automobile Components Remission Order; SI/75-59, Proclamation Establishing Electoral Boundaries Commission for the Northwest Territories; SI/75-61, Designating the Royal Commission on Corporate Concentration as a Department and the Prime Minister as Appropriate Minister; SI/75-66, Maple Syrup and Maple Sugar Production Equipment Remission Order, amendment; SI/75-67, W. H. Olsen Remission Order; SI/75-68, Section 98(2), of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves and SI/75-69, Proclamation, Alberta B.C. Boundary Act, 1974.

de pièces olympiques—Série III et les DORS/75-264, 75-382, 75-394—Règlements de la Gendarmerie royale du Canada—Modifications.

Quant au DORS/74-153—Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes et aux DORS/75-334, 75-187—Règlements sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes—Modifications.

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant certains commentaires sur les règlements et modifications.

Le Comité étudie le DORS/75-92—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modification.

DORS/75-245—Règlement de pêche de la Saskatchewan—Modification:

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministre d'État (pêches) concernant certains commentaires sur la modification.

Le Comité étudie le DORS/75-307—Règlement sur le Régime de pensions du Canada (numéros d'assurance sociale)—Modification; le DORS/75-308—Règles de procédure du Comité de révision—Modification et le DORS/75-309—Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)—Modification.

DORS/75-348—Règlement d'exemption de transport des navires «Columbia» et «Ste Claire»,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur le règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-349—Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi; le DORS/75-350—Proclamation terminant la restriction temporaire de l'étendue de certaines eaux canadiennes à des fins douanières; le DORS/75-352—Avis d'exemption visant le hareng plein; le DORS/75-364—Règlement de pêche du Québec—Modification; le DORS/75-365—Règlement sur la protection des narvals—Modification; le DORS/75-366—Règlement sur la protection des morses—Modification; le DORS/75-367—Règlement stimulant la recherche et le développement scientifiques—Modification; le DORS/75-368—Règlement sur la construction des coques—Modification; le DORS/75-371—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification; le DORS/75-383—Règlement sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada, parties II et III)—Modification; le DORS/75-387—Décret de 1975-76 sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation; le DORS/75-390—Règlement de pêche du Manitoba—Modification; le DORS/75-391—Règlement sur les revenus des bandes d'indiens—Modification; le TR/75-58—Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles; le TR/75-59—Proclamation établissant des commissions de délimitation des circonscriptions électorales des territoires du Nord-Ouest; le TR/75-61—Désignation de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés comme ministère et le Premier ministre comme ministre compétent; le TR/75-66—Décret de remise sur l'équipement servant à la production de sirop et de sucre d'érable—Modification; le TR/75-67—Décret de remise visant la W. H. Olsen; le TR/75-68—Article 98(2) de la Loi proclamée en vigueur dans certaines réserves indiennes et le TR/75-69—Proclamation, Loi de 1974 concernant la frontière entre l'Alberta et la C.-B.

Counsel to the Committee answered questions.

Ordered,—That correspondence relating to SOR's/74-157, 75-24, 75-236, 72-63, 74-514 and 72-188 together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR's/74-157, 75-264, 75-394, 75-153, 75-187, 75-334, 75-245, 75-348, and 75-352 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est ordonné,—Que la correspondance ayant trait aux DORS/74-157, 75-24, 75-236, 72-63, 74-514 et 72-188 ainsi que les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité concernant les DORS/74-157, 75-264, 75-394, 75-153, 75-187, 75-334, 75-245, 75-348 et 75-352 soient joints *in extenso* aux procès-verbal et témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 16, 1975

[*Text*]

• 1531

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Committee will come to order. We have matters of business but we do not have enough members to transact the business that relates to votes. However, I suppose we could save motions until we obtain two more members.

Now we need one more member.

The Joint Chairman (Senator Forsey): First of all I should like to intervene to welcome our new member from the Senate, Senator Phillips who I am sure will prove a most valuable member of the Committee.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On top of the good news, we have some bad news. The business of the Committee has still not been resolved despite our memorandum to the Speakers of the two Houses. As a result, on October 1 the terms of contract of Mr. Eglington, Miss Mayrand and Mrs. Leroux ran out. Until the problem can be solved I took it upon myself to ask that they continue their work, and also to ask Mr. Eglington and Miss Mayrand to come before the Committee today and continue as they ordinarily would if they had contracts to go on. I think, Senator Forsey, you and I will have to get together with the Speakers and impress upon them that really our affairs have to be put in order, that it is ridiculous that a committee with our responsibilities and the amount of work we have to do in other directions should be wasting so much of its energy trying to solve problems that some time have to be solved for all time for a standing joint committee of the Parliament of Canada.

Senator Forsey and myself may have your sense of wrath joined with our sense of wrath and we will seek a meeting with the two Speakers as early in the week as is possible, probably on Tuesday, and hope to have a settlement of this problem.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, who has the authority to decide that once and for all? We have been talking about that for a long time now with no results.

• 1535

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think if the Speakers would agree that the Joint Committee should submit its budget and its other needs to either one or both the Committees, the Internal Economy Committees of the two Houses, or if the two Speakers should agree that there should be a division of 50-50 or 60-40 or whatever ratio between the two Houses, the weight of the Speakers would be sufficient and we could proceed to do our staffing and the other things where we are spending money through either one of these two Committees of the Houses . . .

Mr. Béchard: That story has been heard for along time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I know. It is incredible, but our problem arises because we are the first standing joint committee of both Houses. If we were a special committee or a select committee we would have no problems at all but because of this, nobody knows how to move, except that, Mr. Eglington, Miss Mayrand and Mrs. Leroux are really the people whose careers are affected by this indecision.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 16 octobre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): La séance est ouverte. Nous avons plusieurs points à discuter, mais je remarque que nous n'avons pas suffisamment de membres pour passer au vote. Cependant, nous pourrions toujours remettre ces motions jusqu'à ce que nous ayons deux autres membres.

Nous n'attendons plus qu'un seul membre.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'abord, j'aimerais intervenir pour souhaiter la bienvenue à un nouveau membre du Comité, le sénateur Phillips, qui saura sans doute apporter son appoint!

Des voix: Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): Cela est une bonne nouvelle, mais nous en avons reçu aussi de moins bonnes. Les problèmes internes du Comité ne sont toujours pas réglés, malgré notre mémoire aux Orateurs des deux Chambres. De ce fait, les contrats de M. Eglington, de M^lle^ Mayrand et de M^me^ Leroux sont échus depuis le 1^er^ octobre. Tant que la question ne sera pas tranchée, je me suis permis de demander à ces gens de continuer leur travail. Aussi, ai-je demandé à M. Eglington et M^lle^ Mayrand de se présenter au Comité aujourd'hui et de continuer comme s'ils avaient toujours un contrat. Sénateur Forsey, je crois que vous et moi devrons rencontrer les Orateurs afin de leur faire comprendre qu'il est important de régler ces questions. Il est ridicule qu'avec notre mandat et notre charge de travail, nous perdions notre temps à régler des problèmes qui ne devraient jamais se poser à un comité mixte permanent du Parlement du Canada.

Vous ressentez sans doute la même colère que le sénateur Forsey et moi-même. Nous tenterons de rencontrer les deux Orateurs le plus tôt possible au cours de la semaine prochaine, probablement mardi, et espérons à ce moment trouver une solution à notre problème.

M. Béchard: Monsieur le président, qui a l'autorité de décider définitivement? Nous en parlons depuis longtemps sans résultat.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'avec l'assentiment des deux Orateurs, le Comité mixte pourrait présenter son budget et ses autres demandes à l'un ou l'autre des deux Comités de régie interne des deux Chambres, ou aux deux. D'autre part, si les Orateurs pensent qu'il doit y avoir une répartition, 50-50 ou 60-40 ou quel que soit le rapport, entre les deux Chambres, l'influence des Orateurs devrait suffire et nous pourrions entreprendre l'embauchage de personnel et les autres activités financées par l'un ou l'autre de ces comités.

M. Béchard: C'est une vieille histoire.

Le coprésident (M. McCleave): Je sais. C'est incroyable, mais nos difficultés viennent du fait que nous sommes le premier comité mixte permanent des deux Chambres. Si nous étions un comité ou une commission spéciale, nous n'aurions pas de problème du tout, mais à cause de cela, personne ne sait que faire. Par contre, cette indécision affecte vraiment les carrières de M. Eglington, M^lle^ Mayrand et M^me^ Leroux.

[*Texte*]

Senator Godfrey: That is not quite right because there is a very important committee called the Restaurant Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, and there are one or two others, the Library and so forth. But those are rather formal committees which do not deal with such substantial matters as we have to deal with Senator Godfrey, I think. The same point occurred to me. But I would like to add just this to what the co-Chairman has said, that I want to assure the members of the Committee that I do not think there was any lack of diligence on the co-Chairman's part or mine. We wrote the two Speakers in June, as I recall it, about June 10 I think. For various reasons, no doubt perfectly valid, we did not get any kind of reply from the Speaker of the House of Commons until August 12, I think it was. I then of course felt that on receiving this document I must communicate at once with Mr. McCleave, which I did promptly on August 14. I do not think I got the letter until August 13. I communicated with Mr. McCleave and with various other people, including the Speaker of the Senate and the Chairman of the Internal Economy of the Senate, on August 14. The proposal that came to us from the House of Commons in effect set forth certain things that might be done that they felt were suitable, but it raised a number of question that I was certain the Internal Economy Committee of the Senate would want answered before it was prepared to sign on the dotted line. Senator Laird, the Chairman of the Internal Economy Committee, completely agreed with me. I checked with him both by telephone and by letter on this, and he has repeatedly assured me that he agreed that the Senate Internal Economy Committee would want answers to these questions. I then promptly wrote, I think on the 15th, to the Speaker of the House of Commons, and said I would like to have answers to these questions, explaining what I had done, and then discovered that he had gone off to the Soviet Union on official business. By the time he got back, or by the time I found out he had got back, it was well on in September and I was unable to get any answers to the specific questions that I had asked on Senator Laird's behalf and my own. So I think we both, Mr. McCleave and I, did our best to get something done and get it all settled up during the summer. I am not blaming anybody in particular, but I do not want anybody in this Committee to think that we just sat around waiting for the clouds to roll by. We did not. We exerted ourselves as diligently and as fast as we could.

I must say that I still think the Senate Internal Economy Committee would want to know something more about the proposed arrangements than was contained in Mr. Jerome's letter, because in effect it was asked to surrender complete control of the whole operation to the House of Commons side and merely to foot a certain proportion of the bill. I thought we would want to know something more about the proposals than that. As I say, Senator Laird completely agreed. I have had one experience of going before the Senate Internal Economy Committee in a somewhat false position and I did not want to be in that position again. So I wanted to have everything absolutely clear and the authority of the Chairman of the Internal Economy Committee for what I said. I merely mention that because, again, I did not want anybody to think that we had been negligent. I do not think we were. I think we were as prompt as it was possible to be.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas tout à fait juste: il existe un comité très important, on l'appelle le Comité du restaurant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, et il y en a un ou deux autres, celui de la Bibliothèque et ainsi de suite. Je pense, sénateur Godfrey, qu'il s'agit plutôt de comités officiels traitant de questions importantes comme celles que nous avons à traiter. J'ai fait la même constatation. Afin de rassurer les membres du Comité, j'ajoute que je ne pense pas qu'il y ait eu un manque de diligence de la part du coprésident ou de moi-même. Nous avons écrit aux deux Orateurs vers le 10 juin, je pense. Pour diverses raisons tout à fait valables sans doute, l'Orateur de la Chambre des communes ne nous a pas répondu avant le 12 août, je crois. Sur réception de ce document, j'ai pensé devoir communiquer tout de suite avec M. McCleave, ce que j'ai fait sans tarder le 14 août. Je ne crois pas avoir reçu la lettre avant le 13. Le 14 août, j'ai donc communiqué avec M. McCleave et avec d'autres personnes, dont l'Orateur du Sénat et le président du Comité de régie interne du Sénat. La proposition de la Chambre des communes énumérait certaines choses possibles et jugées acceptables, mais soulevait un certain nombre de questions auxquelles le Comité de régie interne du Sénat a exigé une réponse avant d'entériner ce document. Le président du Comité de régie interne, le sénateur Laird, a été de mon avis. J'ai communiqué avec lui par téléphone et par écrit et il m'a chaque fois assuré qu'il croyait également que le Comité de régie interne du Sénat voudrait des explications sur ce sujet. Le 15, j'ai donc sans plus tarder écrit à l'Orateur de la Chambre des communes, lui demandant de répondre à ces questions et lui expliquant ce que j'avais fait; c'est alors que j'ai appris qu'il était en visite officielle en Union Soviétique. A son retour, ou lorsque j'ai appris son retour, nous étions déjà avancés en septembre et je n'ai pas pu obtenir de réponse aux questions précises que le sénateur O'Leary et moi-même avions posées. Je pense que nous avons fait de notre mieux, M. McCleave et moi-même, pour essayer d'arriver à quelque chose et de régler ce problème au cours de l'été. Je n'accuse personne, mais je ne veux pas que les membres de ce Comité croient que nous sommes restés assis en attendant de plus beaux jours. Ce n'est pas le cas. Nous avons travaillé assidûment et aussi vite que nous pouvions.

Je pense que le Comité de régie interne du Sénat voudra en savoir plus long concernant les propositions contenues dans la lettre de M. Jerome, vu qu'on lui demande d'absorber une partie du coût en laissant à la Chambre des communes le plein contrôle de l'affaire. J'ai pensé que nous voudrions en savoir davantage sur ces propositions. Comme je l'ai mentionné, le sénateur Laird était tout à fait d'accord. Il m'est déjà arrivé de comparaître devant le Comité de régie interne du Sénat dans une situation embarrassante et je ne veux pas que ça se reproduise. Donc, je voulais une situation tout à fait claire et être appuyé par l'autorité du président du Comité de régie interne quant à mes déclarations. Je vous dis cela parce que je ne veux pas qu'on nous croie négligents. Je ne pense pas que ce soit le cas: nous avons été aussi diligents que possible.

[*Text*]

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I did not have the intention of blaming you and your co-Chairman but I . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I know that.

Mr. Béchard: . . . wanted to blame the authorities who are not going as fast as we want.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I knew that nobody was imputing any blame but I just wanted to make clear that in fact—and I took care to put this in writing in a letter to Mr. McCleave so that the whole thing would be summarized with dates so that if anybody said, "you lazy loafer, you were not doing anything" the answer would be, "Well, the lazy loafer acted about as fast as he could, within about 24 or 48 hours."

Mr. Robinson: Mr. Chairman, under the circumstances, are we within our terms of reference in carrying on a meeting at the present time even though we do not have staff officially?

• 1540

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The staff you will notice seated by the side; I did take it upon myself to request that they come.

Mr. Robinson: But suppose they were to refuse, on the basis that they do not have any contract and we really are not entitled to their service; we might say that, without having counsel available to the Committee we do not really feel we can do our job. I really think this is a very valid point, and one that should be made and made very strongly: we do require counsel, and we feel that they should be properly under contract with us so that we can ask them to give us their assistance.

Mr. Béchard: Put it in a motion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fortunately we do have enough work that they have brought to us today, and I am sure they will come forth at our invitation and seat themselves there.

Mr. Béchard: They will be paid, I imagine?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Whatever pay there is for them will start from October 1. They will be paid. Would you come up, please?

The Joint Chairman (Senator Forsey): In answer to what the Vice-Chairman has said, I think he is on unimpeachable legal ground there—perhaps not legal, but quasi legal. But I think this is a step we should proceed to only after we have given the religious and civil authorities, as they used to be called in Quebec, an opportunity to set things right. I should add this one thing also, that the Senate Internal Economy Committee has been already fully informed of all the circumstances by Senator Laird, and he has undertaken to summon a meeting of that committee at the earliest possible moment, to be precise, at 11 o'clock a week from today, Thursday morning, so that the Senate Internal Economy Committee will be moving on this almost immediately after the Senate reconvenes. By that time we may have succeeded in stirring things up at the other end of the building sufficiently to get some action.

[*Interpretation*]

M. Béchard: Monsieur le président, mon intention n'était pas de blâmer le coprésident et vous-même, mais je . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, je sais cela.

M. Béchard: . . . voulais jeter le blâme sur les autorités qui ne sont pas aussi promptes que nous le désirons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je sais que personne ne voulait nous blâmer, mais je voulais simplement donner des précisions: j'ai pris soin de mettre ça par écrit dans une lettre à M. McCleave, de sorte que toute l'affaire serait résumée avec des dates; si quelqu'un osait dire: «espèce de grand fainéant, vous n'avez rien fait»; je pourrais répliquer: «eh bien, le grand fainéant a agi aussi promptement qu'il le pouvait, en 24 ou 48 heures.»

M. Robinson: Monsieur le président, dans ces circonstances, est-il conforme à notre ordre de renvoi de tenir une séance en ce moment même si, officiellement, nous n'avons pas de personnel?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nos conseillers sont assis sur les côtés car j'ai pris l'initiative de leur demander de venir.

M. Robinson: Mais s'ils avaient refusé, alléguant qu'ils n'ont pas de contrat et que nous ne pouvons pas véritablement compter sur leurs services, à notre tour, nous aurions pu dire que, sans les services de nos conseillers, nous ne pouvons pas véritablement remplir notre tâche. Je crois que l'argument suivant est fort valable et qu'on se doit de le défendre très fermement: nous avons besoin de conseillers et nous pensons qu'ils doivent nous être liés par des contrats en règle afin que nous puissions leur demander de nous accorder leur aide.

M. Béchard: Présentez une motion.

Le coprésident (M. McCleave): Il se trouve qu'ils nous ont préparé assez de travail aujourd'hui et je suis convaincu qu'ils vont se rendre à notre invitation et s'asseoir ici avec nous.

M. Béchard: On les paiera, j'espère?

Le coprésident (M. McCleave): Quelle que soit la forme de leur rémunération, elle sera rétroactive au 1er octobre. Ils seront payés. Voulez-vous approcher, s'il vous plaît?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense, à la suite de la réponse donnée par le vice-président, que sa position est incontestable, du point de vue juridique—si ce n'est du point de vue juridique, du moins d'un point de vue quasi juridique. Mais je pense que nous ne devrions pas franchir cette étape avant d'avoir fourni aux autorités religieuses et civiles, comme on disait jadis au Québec, l'occasion de redresser la situation. J'ajouterai que le comité de régie interne du Sénat a déjà été avisé de tous les détails par le sénateur Laird et ce dernier se charge de réunir le Comité le plus tôt possible, en l'occurrence, à 11 h 00 le jeudi 23 au matin; le Comité de régie interne du Sénat se penchera donc sur la question dès le moment, ou presque, où le Sénat reprendra ses travaux. D'ici là, il se peut que nous ayons réussi à faire suffisamment avancer les choses de l'autre côté pour mettre la machine en branle.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I would like to go on record, Mr. Chairman, as saying that I do not feel it is fair that this Committee be placed in this kind of situation. I think it is grossly unfair that we should be placed in that situation, and I think this should be brought to the attention of the Speakers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. They will perhaps, be armed with the report of the *Minutes* and, if not, I think perhaps we could have the pages with this disapproval in the hands of Senator Forsey and myself when we start seeing the Speakers on Tuesday.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Vice-Chairman has registered his dissent in the manner traditional in the House of Lords, and asked that it be entered upon the Journals.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could we turn then to other business matters? First, with regard to our Thursday business, the Clerk of the Committee has written to Mr. Ross, Legal Adviser of the Privy Council Office, an invitation to appear before the Committee on Thursday, October 30, with respect to the definition of a statutory instrument. Mr. H. J. McIntosh, Director of the Office of the Legal Adviser, feels that it would be more appropriate that he appear than Mr. Ross. Does counsel have any views on this? Would Mr. McIntosh be the person to whom we should present this question?

Mr. Eglington: Mr. McIntosh is the appropriate person to come. Some weeks ago it appeared that he had gone on what is called a sabbatical in the Department of Justice and was not available, but now he has come back . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This will be at 3.30 p.m., in Room 307 in the West Block. That is where we move to that day, I do not know why. We will deal with this devilish question of what is a statutory instrument.

Mr. Robinson: Maybe we should do it on Hallowe'en.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It that not Hallowe'en?

An hon. Member: No, one day out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be a long meeting and we could keep it going until trick or treat time arrives.

With regard to the meetings: the witnesses should be present at the Tuesday meetings when we are dealing with the subject matter of Mr. Baldwin's bill and with the government guidelines with reference to the handing out of information. We have first the report of the subcommittee and possible witnesses as follows were considered: Dr. W. R. Smith, the Dominion Archivist, Allan Gotlieb, Deputy Minister of Manpower and Immigration; D. F. Wall, author of the Provision of Government Information; Maxwell Cohen, Chairman International Joint Commission; Hugh Lawford, school of Law at Queen's University; James Eayrs, Department of Political Economy, University of Toronto. The subcommittee did not feel that it wished to hear all these witnesses. The subcommittee also thought that consideration should be given to inviting Mr. Wall who is also involved in the provision of government information and Dr. Maxwell Cohen, Chairman of the International Joint Commission before us.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, je voudrais que le procès-verbal indique bien que je pense qu'il n'est pas juste que ce Comité soit placé dans ce genre de situation. Je crois qu'il s'agit là d'une injustice flagrante et l'affaire mérite d'être portée à l'attention des Orateurs.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Vos remarques sont enregistrées et, à défaut du compte rendu, le sénateur Forsey et moi-même pourrions nous armer au moins des pages faisant état de vos protestations avant d'aller entreprendre nos consultations avec les Orateurs, dès mardi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le vice-président a fait connaître son désaccord, selon la façon traditionnelle de procéder à la Chambre des Lords et il demande que ses remarques soient inscrites au compte rendu.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous passer à autre chose? Tout d'abord en ce qui a trait à notre programme de jeudi, le greffier du Comité a écrit à M. Ross, conseiller juridique au Bureau du conseil privé, pour l'inviter à comparaître devant le Comité le jeudi 30 octobre, alors que nous discuterons de la définition d'un texte réglementaire. M. H. J. McIntosh, directeur du Bureau du conseiller juridique, estime qu'il vaudrait mieux qu'il comparaisse lui-même, au lieu de M. Ross. Nos conseillers ont-ils des opinions à cet égard? M. McIntosh serait-il la personne indiquée?

M. Eglington: M. McIntosh est la personne indiquée. Il y a quelques semaines, on a cru qu'il avait quitté le ministère de la Justice pour un congé sabbatique et qu'il n'était donc pas disponible. Nous apprenons maintenant qu'il est de retour . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous disons donc, 15 h 30, pièce 307 à l'édifice de l'Ouest. C'est là que nous nous réunirons ce jour-là, je ne sais trop pourquoi. Nous nous attaquerons alors à cette question épineuse: qu'est-ce qu'un texte réglementaire.

M. Robinson: Peut-être devrions-nous attendre, pour ce faire, le jour de l'Hallowe'en.

Le coprésident (M. McCleave): N'est-ce pas précisément le jour de l'Halloween?

Une voix: Non, à un jour près.

Le coprésident (M. McCleave): La séance sera peut-être longue. Peut-être se prolongera-t-elle jusqu'à ce que l'Halloween débute.

Au sujet de nos réunions: nos témoins devraient être présents aux séances de mardi alors que nous traiterons du bill de M. Baldwin et des directives gouvernementales relativement à la publication de renseignements. Tout d'abord, nous avons le rapport du sous-comité et le nom des témoins éventuels suivants: MM. W. R. Smith, archiviste fédéral, Allan Gotlieb, sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, D. F. Wall, auteur de *The Provision of Government Information,* Maxwell Cohen, président de la Commission mixte internationale, Hugh Lawford, de l'École de droit de l'Université Queen's, James Eayrs, du Département d'économie politique de l'Université de Toronto. Le sous-comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'entendre tous ces témoins. Il croit également qu'il faudrait inviter M. Wall, qui a participé à l'œuvre *The Provision of Government Information,* et M. Maxwell Cohen, président de la Commission mixte internationale.

[*Text*]

• 1545

I think our objection, perhaps, to Dr. Smith was that information, not history, was the name of our particular game and therefore we did not feel that that would be particularly helpful. In the case of Lawford and Eayrs we felt that their probable points of view had been covered by Professor Rowat and I am afraid that memory fails as to why we did not think we should call Mr. Gotlieb, the Deputy Minister of Manpower and Immigration. Has anybody on the subcommittee a recollection of that? The clerk says he would be dealing only with computers and information.

So those are two names and perhaps before the Committee makes a decision on them as a whole, could I deal with other witnesses who would be appearing on the same point or who have requested to appear on the same point.

The first is the ombudsman for the CBC, named Robert Cooper. He had written me earlier and I had written back asking him to put firmly before us what he proposed. Part of his letter to me of October 10 says that "the Law Reform Commission of Canada financed an analysis of thousands of case files dealing with grievances with government and that large number of our cases reveal problems of disclosure of government information. I would like to go over the results of these findings with your Committee as well as other problems of government disclosure which we have encountered." Then he delivered a copy of the paper that he had delivered to the Canadian Bar Association.

The leading point of his request is that he, or the office that he is a part of, has indeed received practical examples from Canadians who have had difficulties dealing with government services and that a large part of the difficulties arise from failure to be able to obtain information.

Let me complete the list and then perhaps you could make up your minds about whom, if anybody, you would like to hear.

We had agreed earlier that Mr. Ralph Nader, would be welcome as a witness. The clerk has sent him a list of seven dates in November and there should be a resolution of the Committee, which I have ready, to cover his travel and accommodation expenses.

Mr. Robinson: What about the travelling and accommodation expenses of the other two?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They have not made their requests.

Mr. Robinson: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Finally, when we are dealing again with next Tuesday's business, I think we should hear from Mr. Baldwin who, in any event, is to be a witness to complete his testimony and also, I think, to advise us of his visits to Copenhagen, Stockholm, London and Helsinki. And Moscow?

Mr. Baldwin: I did not get an information from Moscow.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Baldwin.

[*Interpretation*]

Toutefois, notre objection, à la venue de M. Smith, est que nous nous préoccupons de renseignements et non pas l'histoire et que, par conséquent, sa contribution ne serait peut-être pas utile. Dans les cas de MM. Lawford et Eayrs, nous croyons que leurs vues seraient probablement celles du professeur Rowat, et je ne me souviens pas pourquoi nous n'avons pas cru qu'il serait utile de demander M. Gotlieb, sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Quelqu'un s'en souvient-il? Le greffier me rappelle qu'il ne parlerait que d'ordinateurs et de données.

Par conséquent, vous avez ces deux noms. Peut-être qu'avant de prendre une décision finale je pourrais mentionner les autres témoins qui viendront ou qui ont demandé à venir à ce sujet.

Le premier est le protecteur du peuple pour Radio-Canada, Robert Cooper. Il m'a déjà écrit et je lui ai répondu pour lui demander quelle était exactement sa proposition. En partie, sa lettre du 10 octobre déclare: «la Commission de la réforme du droit au Canada a financé une analyse de milliers de dossiers de causes concernant des griefs contre le gouvernement et que, dans un grand nombre de ces causes, il y a des problèmes de divulgation d'informations gouvernementales. J'aimerais revoir avec le Comité les résultats de ces conclusions de même que d'autres problèmes de divulgation gouvernementale que nous avons rencontrés». Il a ensuite présenté un exemplaire de l'exposé qu'il a fait à l'Association du Barreau canadien.

L'essentiel de sa demande c'est que lui-même, ou le bureau dont il fait partie, a vraiment en main des exemples pratiques de Canadiens qui ont éprouvé des difficultés avec les services gouvernementaux et, qu'en général, ces difficultés résultent de l'impossibilité d'obtenir des renseignements.

Permettez-moi de terminer ma liste. Nous pourrons ensuite décider si vous voulez entendre quelqu'un d'autre.

Nous avions convenu plus tôt d'accueillir M. Ralph Nader comme témoin. Le greffier lui a fait parvenir un choix de sept dates, au cours du mois de novembre, et je demanderais aux membres du Comité d'adopter une résolution autorisant le paiement de ses dépenses de séjour et de voyage.

M. Robinson: Que faites-vous des dépenses de voyage et de séjour des deux autres?

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'avons pas reçu de demande.

M. Robinson: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): Enfin, nous devons de nouveau examiner l'ordre du jour de mardi. Il faudrait peut-être entendre M. Baldwin qui, de toute façon, doit terminer son témoignage. Il doit également nous parler de ses visites à Copenhague, Stockholm, Londres et Helsinki. Moscou également?

M. Baldwin: Je n'ai rien reçu concernant Moscou.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Baldwin.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: I can tell the Committee though, Mr. Chairman, that I did make some impression in Russia because you know how highly they prize protocol. When I first started there I was in car number nine. By the time the meetings were over I was sitting at the head table and riding in car number three. So they recognized that there is an opposition in Canada. Now, very briefly, When I am back in my capacity as a witness I will report to a greater extent on the visits, the people I saw, the useful information I received, which shows how the system which shows how the system has been operating. In London I saw Mr. Jonathan Aitken and Mr. John Peyton, two Conservative MPs. I did not see any Labour MPs; they were at their annual bloodletting in Blackpool and I missed them.

• 1550

I was advised, in very strong terms, that the Queen's speech from the Throne, which I think is being read today or tomorrow, will contain a provision that the Official Secrets Act be drastically amended. The amendment will include the equivalent of a freedom of information bills, something along the lines of what we have proposed here. In the case of the Crossman diaries, which some of you may be aware of, the Lord Chief Justice has delivered a decision that those diaries are to be published, indicating very strongly that he views the report with favour.

Having said that, I would like to suggest that the Committee give some thought to question of a further step we ought to take. One country which I think this Committee should give some thought to visiting, either as a Committee or by representatives is, of course, the United States, which has immensely strenghened its freedom of information bill. Hopefully, we will have the benefit of Mr. Ralph Nader's information. I think it would be quite useful to talk to members of the press corps in Washington, to members of Congress, and to people in the civil service on the extent to which their new act is operating.

Sitting where I do in the House, my judgment is that while the length of this session might be protracted because of the present bill, it may be completed in January. I hope we will proceed far enough with this to make a report to both Houses this session, rather than have the entire proceedings go down the drain if the session is completed. While it can be reconstituted, it is never on quite the same basis.

I put this before the Committee for consideration: the questions of time, completing our examination of witnesses, having—if we decide to—some representatives of the Committee arrange to go to Washington. I think they could complete their business in one day or a day and a half, hopefully in time to draft a report which both Houses will have before the session is completed.

That is all I want to say now, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have the house Leaders any idea how much time we would have off at Christmas and when we would meet again in the new year? Perhaps we should think about that as the last study we make of the American experience before we write our report in January.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Je dois tout d'abord vous dire, monsieur le président, que j'ai fait une certaine impression en Russie car, comme vous le savez, on y attache beaucoup d'importance au protocole. Lorsque je suis arrivé, ma voiture était au neuvième rang. A la fin des réunions, j'étais assis à la table principale et ma voiture était la troisième. On a donc reconnu qu'il y avait une opposition au Canada. En ma qualité de témoin, je vous donnerai plus de détails au sujet de ces rencontres, des gens que j'ai rencontrés, des renseignements utiles qu'on m'a donnés et qui montrent comment le système fonctionne. A Londres, j'ai vu M. Jonathan Aitken et M. John Peyton, deux députés conservateurs. Je n'ai pas rencontré de député travailliste; c'était leur carnage annuel à Blackpool et je n'ai pu les rencontrer.

On m'a dit, de façon très certaine, que dans le discours du trône que lira la reine, aujourd'hui ou demain, on proposerait que la teneur de la Loi sur les secrets officiels subisse des changements draconiens. On proposera surtout l'équivalent d'un bill concernant la liberté en matière de renseignements, c'est-à-dire quelque chose qui ressemble à ce que nous avons proposé ici. Certains d'entre vous connaissent probablement le cas des journaux personnels de M. Crossman et le président du Tribunal du Ban du Roi vient d'en autoriser la publication, ce qui indique qu'il est en faveur du rapport.

Ceci dit, j'aimerais que le Comité prenne en considération un autre pas que nous devrions faire. Je crois que le Comité devrait songer à se rendre aux États-Unis ou y envoyer quelques représentants puisque ce pays vient de renforcer sa Loi sur la liberté en matière de renseignements; nous espérons pouvoir profiter de l'information de M. Ralph Nader. Je crois qu'il serait utile de rencontrer des gens de la presse à Washington, des membres du Congrès et des fonctionnaires pour savoir comment les choses se déroulent avec cette nouvelle loi.

Vous savez tous de quel côté je siège à la Chambre et je crois que même si la session actuelle pourrait se prolonger à cause du bill actuel, il se pourrait qu'on ajourne en janvier. J'espère que nous serons en mesure de déposer un rapport à la Chambre et au Sénat pendant la présente session plutôt que de voir tout notre travail réduit à néant si l'on ajournait. Nous pourrions évidemment tout recommencer à neuf, mais cela ne donne jamais tout à fait les mêmes résultats.

Je propose donc que le Comité étudie les questions suivantes: le facteur temps, les témoignages, une visite de nos représentants à Washington. Je crois que ces derniers en auraient assez d'un jour ou d'un jour et demi pour que nous puissions rédiger un rapport et le remettre à la Chambre et au Sénat avant la fin de la session.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Les leaders de la Chambre peuvent-ils prédire combien de temps nous aurons aux vacances de Noël et quand nous nous réunirons de nouveau après? Nous devrions peut-être considérer cette étude comme étant la dernière du système américain avant que nous ne rédigions notre rapport au mois de janvier.

[*Text*]

Mr. Baldwin: The intention of the government had been, prior to our convening now, to try to initiate a process by which we wind up in December and start the new session in January, something which was done a great many years ago. Looking at the Order Paper, I have very grave doubts as to whether that will be achieved, even with the usual co-operation of the Opposition. That was the government's intention, but we may have to go into January.

With an election year coming up in the United States, I think we would have to be down there by the end of November or early in December if we are going to discuss this with members of Congress.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, may I intervene at this point to supplement what has been said on what is officially being done in this matter.

Some time ago I received word from the New Zealand High Commissioner on someone to get in touch with about their procedure. I wrote at once, but have not had any reply as yet. Within the last few days I secured the name of somebody in Australia who could provide similar information on the Australian procedure. I shall no doubt have a reply in due course, as Sir Robert Borden used to say.

I thought I should let the Committee know. I think I told you; or someone on the Committee, that I was going to try and get in touch with the Australian and New Zealand people to see what their practice is, and I have done so.

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we are not against a bit of a push from this matter. As I visualize the work of the Committee before Christmas, we can deal with some of the points that are before us in the report on the Thursday business, the statutory instruments. We would not have to cover the waterfront, for example, but get three or four strong points before them. But with regard to the guidelines and the secrecy matter, that is something different. We take one shot at it and I think that is the only shot we will be permitted. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: We are dealing with the subcommittee's report, I take it now, and I just wanted to voice my reservations with respect to the suggested appearance of Ralph Nader before our Committee. I stand to be corrected but I understand we are more or less inviting him to make commentary on our particular situation in Canada, and if that is the case, I am not sure that I am completely in accord with that kind of witness coming from a foreign jurisdiction, no matter where it be, to comment, particularly under the circumstances of Mr. Nader. I am certainly in agreement to talking with him. I think the Committee should talk with him with respect to the jurisdiction he is a part of, that is the United States, and it seems to me that it would save time and expense, if in fact we do decide to travel to the United States, to combine the meeting with Mr. Nader at the time we travel to Washington and a meeting with the congressional people and others interested in the freedom of information issue. Therefore, I would just put my word in, if I may, that with respect to Nader, I think we could see him down in the United States. He is pretty elusive anyhow. I think if we are to catch him even down there we are going to have to really make some pretty firm arrangements but I think we have a lot of people in Canada that we can consult about the situation.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Le gouvernement, avant la reprise des séances, aurait aimé ajourner en décembre et ouvrir la nouvelle session au mois de janvier, ce qui a été fait il y a plusieurs années. Cependant, si je m'en reporte au *Feuilleton*, je doute que nous puissions atteindre cet objectif, même en comptant sur la collaboration habituelle de l'Opposition. Enfin, c'était là l'intention du gouvernement, mais il se pourrait fort bien que nous ne puissions en finir avant le mois de janvier.

Il y a déjà des élections prévues aux États-Unis et je crois qu'il serait préférable que nous nous y rendions à la fin de novembre ou au début de décembre si nous voulons rencontrer les membres du Congrès.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un mot à ce qui a été dit déjà concernant ce qui se fait, de façon officielle, à ce propos.

Il y a quelque temps, le haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande m'a dit qui rejoindre pour obtenir des renseignements à propos de la procédure de ce pays. Je me suis empressé d'envoyer une lettre, mais je n'ai pas encore eu de réponse. Ces jours derniers, on m'a donné le nom de quelqu'un en Australie qui pourrait me donner le même genre de renseignements concernant la procédure australienne. Comme le disait sir Robert Borden, on m'enverra certainement une réponse en temps et lieu.

Je voulais tout simplement en saisir le Comité. Je crois vous l'avoir dit, ou l'avoir dit à quelqu'un du Comité, que j'essaierais de communiquer avec les autorités australiennes et néo-zélandaises à ce sujet et je l'ai fait.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne sommes pas opposés à un petit coup de pouce en cette matière. De la façon dont j'entrevois le travail du Comité jusqu'à Noël, nous pourrions expédier certains des points qui figurent dans le rapport concernant les textes réglementaires, jeudi. Nous n'aurions pas besoin de nous attaquer à l'ensemble mais il suffirait de mettre en lumière trois ou quatre points parmi les plus significatifs. Mais en ce qui concerne les directives et la question du secret, c'est entièrement différent. Nous aurons droit à un seul coup, et ce sera le seul que nous pourrons jamais tirer. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Vous parlez ici du rapport du sous-comité, j'imagine, et je voulais simplement exprimer mes réserves quant à l'invitation que l'on envisage d'adresser à Ralph Nader. Je crois que nous lui demandons plus ou moins de donner son point de vue sur notre situation particulière ici au Canada et, si c'est le cas, je ne suis pas entièrement d'accord avec le fait que l'on demande à un étranger, quel qu'il soit, de s'ingérer dans nos affaires, surtout lorsqu'il s'agit d'une personnalité comme M. Nader. Je veux bien m'entretenir avec lui, mais je pense que nos propos devraient se limiter aux États-Unis; il me semble que ce serait économiser du temps et de l'argent si nous rencontrions M. Nader à l'occasion de notre voyage à Washington, si celui-ci doit avoir lieu, pour y rencontrer les membres du Congrès et d'autres personnalités intéressées au problème de la liberté de l'information. Par conséquent, en ce qui concerne M. Nader, je pense que nous pourrions le rencontrer aux États-Unis. De toute façon, il est très difficile de lui mettre la main dessus. Si nous voulons le rencontrer aux États-Unis, il nous faudra prendre des dispositions fermes très longtemps à l'avance; autrement, il y a beaucoup de personnes au Canada que nous pourrions consulter au sujet de ce problème.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will put that up as your suggestion in a moment. Mr. Robinson, then Senator Godfrey.

Mr. Robinson: I have to go to another committee in a minute but I did want to get in on this just before going, and then I will be back. I agree with what Mr. Hnatyshyn is saying with regard to seeing Ralph Nader in the United States. I think that for the number of witnesses we may be seeing here, we may be limited in time. This is what I am concerned about—how soon we would be able to see them. I would assume that if we only meet once a week on these meetings, and we have about four witnesses, it is going to take us four weeks, probably one on each occasion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is mid-November.

Mr. Robinson: And that is about the best we could hope, so we could arrange maybe around the end of November, as Mr. Baldwin suggested, or very early in December to go to Washington and maybe arrange to see Nader in Washington, if that is possible, and spend a couple of days and do both at the same time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I will put that suggestion in a moment. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: First of all, I thought we were just getting Nader here to talk about the United States.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought so, too.

Senator Godfrey: I never thought there was much suggestion in him trying to tell us how to run our own affairs. Frankly, I think it would be cheaper to bring him up here than for us all to traipse down to Washington, and I think, in a way, it is a little undignified, almost, for a Parliamentary committee to go all the way down to Washington to see Mr. Nader. But as far as going to Washington itself is concerned, I might say that the Joint Immigration Committee, which I am on, could not go to Washington as a committee because they had not been voted the money but they found money from another source. A selected group, I think eight of us, if I remember correctly, went down there and it was extremely useful to find out what the Americans practised as far as immigration was concerned. I do not think it would have been as useful if there had been more than eight there. We met in informal meetings with various people and we came back and we told the other members of the committee what we had learned there and so on, and I really do not see the advantage of the whole Committee going down there. I think it would be harder to operate than if the steering committee chose as small group to go down there and interview on a very informal basis—not take evidence and that kind of thing—and come back with ideas.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We will put the issue up and each suggested witness to the members of the Committee. I should also add by way of information that Nader has an appointment in Montreal some time in November and it was suggested originally that he come to Ottawa at the tail end of that, so the expense part should not be very severe. Under those circumstances our people agreed on Cohen, Dr. Maxwell Cohen the Chairman of the International Joint Committee. No reservations, so I take it that Dr. Cohen is acceptable as a witness. Professor D. F. Wall . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je prends bonne note de votre suggestion pour l'instant. M. Robinson a la parole et sera suivi du sénateur Godfrey.

M. Robinson: Je dois siéger à un autre comité dans quelques instants mais, avant de partir, j'aimerais dire ce qui va suivre; de toute façon, je reviendrai plus tard. Je suis d'accord avec ce que dit M. Hnatyshyn au sujet de la rencontre avec M. Nader aux États-Unis. Vu le nombre de témoins que nous allons entendre ici, notre horaire sera très serré. C'est cela qui m'inquiète: à quel moment nous pourrons les entendre. J'imagine que si nous ne nous réunissons qu'une fois par semaine, et si nous avons quatre témoins, il nous faudra quatre semaines, un témoin chaque fois.

Le coprésident (M. McCleave): Cela nous mènerait au milieu de novembre.

M. Robinson: Au mieux, si bien que nous pourrions aller à Washington à la fin de novembre, comme M. Baldwin l'a proposé, ou au tout début de décembre et peut-être prendre des dispositions pour rencontrer Nader à Washington, si cela est possible, y passer une couple de jours et combiner les deux choses.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je soumettrai cette suggestion au Comité dans quelques instants. Le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Tout d'abord, je pensais que nous n'invitions Nader à venir ici que pour parler des États-Unis.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que je pensais également.

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas qu'il ait jamais été question de lui demander de nous dire comment régler nos propres affaires. Franchement, ce serait moins coûteux de le faire venir ici que pour nous d'aller tous ensemble à Washington, et il me semblerait manquer un peu de dignité qu'un comité parlementaire fasse lui-même le voyage jusqu'à Washington pour rencontrer M. Nader. En ce qui concerne un voyage à Washington, le comité mixte sur l'immigration, dont je suis membre, n'a pas pu s'y rendre en tant que comité car les crédits n'avaient pas été votés mais il a trouvé de l'argent ailleurs. Un groupe restreint se composant de huit députés, s'y je me souviens bien, est descendu à Washington et il a été très utile de voir ce que font les Américains dans le domaine de l'immigration. Je ne pense pas que cela aurait été aussi utile si nous avions été plus de huit. Nous avons eu des rencontres officieuses avec un certain nombre de gens et, à notre retour, nous avons communiqué aux autres membres du Comité ce que nous avons appris, et je ne vois pas l'avantage qu'il y a à faire se déplacer l'ensemble du Comité. Il vaudrait mieux que le comité directeur envoie un petit nombre d'entre nous à Washington pour y rencontrer les responsables, de façon officieuse, et revenir ensuite ici avec des idées, non pas des témoignages.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous soumettrons le problème et la liste des témoins aux membres du Comité. J'ajoute également, à titre d'information, que Nader doit venir à Montréal au mois de novembre et on avait proposé à l'origine de l'inviter à Ottawa, à la fin de son voyage, si bien que les dépenses ne devraient pas être trop élevées. Vu les circonstances, nous nous sommes mis d'accord pour proposer Cohen, M. Maxwell Cohen, le président du Comité mixte international. Aucune réserve? J'en conclus donc que vous acceptez M. Cohen comme témoin. Le professeur D. F. Wall . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, he is an official of the Privy Council Office.

• 1600

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry. That is right. This is the famous article about secrecy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He is the author of *The Provision of Government Information.* He is a member of the Parole Board now, but he occupied a different position when he wrote that. He was in the Privy Council Office when he wrote that article, and I take it that he is agreed to. Mr. Cooper, the Ombudsman, with his report. We might wind up with a little bit of sex appeal on our national TV. All right, Mr. Cooper is agreed to. Mr. Baldwin, of course, and perhaps, Mr. Baldwin, if you would not mind, since time is a little bit tight for us, you would be our witness next Tuesday. Thank you.

On the question of Nader and Washington, is it agreed that we hear Nader here, first of all. I think I should divide that question. Is it agreed that we invite Nader to come here? He comes here.

Mr. Hnatyshyn: I am against that, Mr. Chairman. My recollection may be incorrect again, but the reason his name came up was that after a statement he made in Toronto in respect of the Canadian situation, he received some notoriety. It was either in Hamilton or Toronto and I think that is what generated the discussion in our Committee about Mr. Nader. I am not against seeing him, but I think if the Committee is planning on going down to Washington and is going to be there in any event, it may be just as convenient to hear him in respect of the American situation or whatever you want to talk to him about, whether we have a select Committee or on whatever basis we go. However, I simply have a reservation about hearing him right here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In my opinion wherever we see or hear Mr. Nader, if he undertakes to comment on the Canadian situation—he should be informed that is not what we want to hear from him. I agree with Mr. Hnatyshyn that this is not his business. *Ce n'est pas son affaire.* We should ask for information how the American system works—and if he volunteers anything on the Canadian system he should be brought up short.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. May we just drop Mr. Nader for a moment and deal with the Washington trip which seems to be much more important from the standpoint of a decision with regard to it and with regard to Nader. Are we agreed that the full Committee will go to Washington or a group, say, of four or five?

Mr. Béchard: What is the full Committee, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The full Committee is 20.

Senator Godfrey: We can get 20 if we are going to Washington, but we can only get seven here. I think my suggestion was about seven or eight.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This could just get us into money again, at which point I shudder from base to apex.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, il fait partie du Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi. C'est juste, il y a le fameux règlement du secret.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il a écrit *The Provision of Government Information.* Maintenant, il est membre de la Commission des libérations conditionnelles, mais il occupait un poste différent lorsqu'il a écrit l'article. Il faisait alors partie du Bureau du Conseil privé et je conclus qu'il est accepté. M. Cooper, l'Ombudsman et son rapport. On pourrait avoir un peu de *sex appeal* à la télévision d'État. Très bien, nous acceptons M. Cooper. M. Baldwin, bien sûr. Et peut-être, monsieur Baldwin, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, comme nous n'avons pas beaucoup de temps, vous pourriez témoigner mardi prochain. Merci.

Au sujet de M. Nader et de Washington, sommes-nous convenus d'entendre M. Nader ici tout d'abord? Je devrais peut-être diviser la question. Sommes-nous d'accord pour inviter M. Nader à venir ici? Qu'il vienne ici.

M. Hnatyshyn: Je m'y oppose, monsieur le président. Je fais peut-être erreur encore, mais je crois me souvenir que la raison pour laquelle son nom a été mentionné c'est qu'il fait une déclaration à Toronto au sujet de la situation canadienne, ce qui lui a donné une certaine publicité. C'était à Hamilton ou à Toronto; c'est je crois ce qui a amené le sujet de M. Nader dans nos délibérations. Je ne m'oppose pas à ce que nous l'entendions, mais je crois que si le Comité a l'intention d'aller à Washington et que M. Nader y soit aussi, ce serait tout aussi pratique d'entendre là ce qu'il a à dire au sujet de la situation américaine ou de tout autre sujet qui vous intéresse, que nous formions un comité de quelques membres ou quelle que soit la formule adoptée. Cependant, j'ai simplement quelques réserves au sujet de sa venue à Ottawa.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, où que ce soit que nous rencontrions M. Nader, s'il veut commenter la situation canadienne . . . on lui a fait savoir que ce n'était pas ce qui nous intéressait. Je suis d'accord avec M. Hnatyshyn que ce n'est pas son affaire. Nous voulons des renseignements sur le système américain et s'il nous donne ses commentaires sur le système canadien, il faudra mettre les choses au point.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Laissons de côté la question de M. Nader un instant et parlons du voyage à Washington, plus important à régler que la question de M. Nader. Sommes-nous d'accord que le Comité au complet se rendra à Washington ou enverrons-nous un groupe de quatre ou cinq personnes?

M. Béchard: Combien de membres constituent le Comité monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité au complet est composé de 20 membres.

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons obtenir la participation de 20 si nous allons à Washington, mais ici nous ne pouvons en avoir que sept. Je propose que sept ou huit personnes y aillent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si nous parlions argent, j'en ai des sueurs froides.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is it the general feeling then that we should have a seven-or eight-member group go to Washington for perhaps two days—hopefully one of the planes would be available that could carry that number—to study their Freedom of Information Act?

Mr. Baldwin: Freedom of Information Act and its application. There has been a tremendous amount of work done on it in the last few months, I have been told.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Is that agreed?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do we need as many as seven or eight?

Senator Godfrey: I can say that number worked for Immigration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think perhaps the Steering Committee, given an indication of the feeling that we are not sending forth the full Committee, should make some suggestions and bring in names.

Now, Mr. Nader, again.

Mr. Baldwin: May I please make a comment on Mr. Nader? I thoroughly agree with Mr. Hnatyshyn and others that we are certainly not to try here to discuss the Canadian situation. We are doing that. I did make some inquiries when the matter first came up and I am told that he had, in addition to his general capacity to generate publicity—he also had an academic experience of some expertise on this in connection with the American scheme; and that if we are going to examine, whether it is here or in Washington, I think it would be with relation to his experience and his knowledge of this, both as an academic and with regard to the efforts which he and others have made to bring this system into effect in the United States. I think that is what I am interested in.

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It may be easier to use him as a cross-check on the Congressmen with whom we meet or, vice versa, to use them as a cross-check on him. So Nader and Washington then are tied together. I take it this is the will of the Committee. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you.

Finally, before I ask my Co-Chairman to get into migratory birds and all sorts of wonderful things, the Clerk of the Committee has sent—and I hope each person has—the précis of some of the points that have been raised. Did this go to all members?

The Clerk: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This has gone, the Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, the main memoire. If you do not have it, would you then give your names to Mr. Rumas.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous semblons être d'accord pour qu'un groupe de sept ou huit membres se rende à Washington deux jours peut-être—il est à espérer qu'un avion assez petit sera disponible—pour étudier leur loi sur la liberté de l'information?

M. Baldwin: La loi et son application. Ils y ont beaucoup travaillé ces derniers mois, m'a-t-on dit.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Êtes-vous d'accord?

Le coprésident (sénateur Forsey): Faut-il que nous soyons aussi nombreux?

Le sénateur Godfrey: Je puis vous dire que ce nombre avait donné de bons résultats pour le Comité de l'immigration.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que le Comité de direction pourrait proposer quelques noms maintenant qu'on a décidé que le Comité au complet n'ira pas.

Maintenant, revenons à la question de M. Nader.

M. Baldwin: Puis-je faire un commentaire au sujet de M. Nader? Je suis tout à fait d'accord avec M. Hnatyshyn et avec les autres qu'il ne faut pas discuter avec lui la situation canadienne. C'est à nous de le faire. Quand la question s'est posée pour la première fois, je me suis renseigné et on m'a dit qu'outre ses responsabilités dans le domaine de la publicité, il possédait une expérience théorique et directe du système américain. Je voudrais savoir s'il s'agit de Washington, et si nous devrons tenir compte de son expérience et de ses connaissances ainsi que des efforts concrets qu'il a faits pour instaurer ce système aux États-Unis. Voilà ce qui m'intéresse.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Peut-être devrions-nous comparer ses opinions à celles des membres du Congrès ou à l'inverse, comparer les leurs aux siennes. Ainsi, il existe un lien entre Nader et Washington. C'est bien le vœu du comité, n'est-ce pas?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

Enfin, avant de demander à mon coprésident de nous parler des oiseaux migrateurs et de tous ces sujets passionnants, et je suppose que le greffier du comité vous a envoyé à tous un résumé des points qui ont été soulevés; vous l'avez tous reçu?

Le greffier: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit du mémoire principal du Comité sur les règlements et autres textes réglementaires, et si vous ne l'avez pas reçu, veuillez donner votre nom à M. Rumas.

[*Text*]

Senator Godfrey: It may be on my desk.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Check with Mr. Rumas. What is your phone number?

The Clerk: My phone number is 2-5827.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Call him if you go back to your offices and do not find it.

Finally, finally, I have here in my hand a Catalogue of Discretionary Powers in the Revised Statutes of Canada of 1970. It is the work of the Law Reform Commission of Canada. I do not know if all members would want to have it but I am sure that some members would want to have it. Should the members leave orders with you, Mr. Rumas?

The Clerk: Fine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, would you leave orders with the Clerk, those who would like to have copies of this work.

Mr. Eglington: It familiarizes and summarizes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is incapable of summary, I would think.

That being so, we go to Long Lake Area of Ontario, Proclaimed exempt from Sections 19 and 20 of the Act. There are letters of February 7, August 20, and the commentary, which are printed herewith.

SOR/74-157

LONG LAKE AREA, ONTARIO, PROCLAIMED EXEMPT FROM SECTIONS 19 AND 20 OF THE NAVIGABLE WATERS PROTECTION ACT

September 26, 1975

Comments on Mr. H. Gordon's letter of 20th August 1975

1. The Proclamation does make mention of the legal person to whom the dispensation is granted and the Proclamation extends to no other person. Indeed, the Proclamation itself recites the application of Denison Mines Limited for permission to dump tailings. The pith of the Proclamation is not, therefore, the declaration of a particular area as open for the dumping of tailings. It is a dispensation from the Navigable Waters Protection Act in favour of Denison Mines Limited and it is the only such purported dispensation that has ever been made.

2. As to the geographical area involved, I can only repeat my original comment. Section 21 of the Navigable Waters Protection Act speaks specifically of declaring as exempt "any rivers, streams or waters referred to in sections 19 and 20, or any part or parts thereof . . . ". Yet this Proclamation refers to an application for permission to dispose of tailings "in the long Lake are . . . as shown on the map of the area dated March 8, 1972 of (sic) record in the Department of Transport". The Proclamation then goes on to delcare "the said *waters* to be exempt from the operation of section 19 and 20 of the said Act with respect to the disposal of tailings *by Denison Mines Limited*. The words "the said waters" gramatically do not refer to anything that has gone before, no waters having been previously referred to. Either the intention of the Proclamation was to exempt the whole Long Lake area (ultra vires) or some such words as "in the rivers, streams or waters in the Long Lake area" ought to have been used. Mr. Gordon seems to imply that the Proclamation has specified the waters in respect of which the exemption has been given, namely, "navigable waters" because the first paragraph of the Proc-

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: Il est peut-être sur mon bureau.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, renseignez-vous auprès de M. Rumas. Quel est votre numéro de téléphone?

Le greffier: Mon numéro de téléphone est 2-5827.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous ne trouvez pas votre mémoire sur votre bureau, vous pourrez l'appeler.

Enfin, j'ai ici le catalogue des pouvoirs discrétionnaires contenus dans les Statuts revisés du Canada de 1970. C'est l'œuvre de la Commission canadienne de réforme du droit. Je ne sais pas si vous en désirez tous une copie mais je suis certain que certains d'entre vous en voudront un. Monsieur Rumas, les députés peuvent-ils vous en faire la demande?

Le greffier: Certainement.

Le coprésident (M. McCleave): Je répète que ceux d'entre vous qui désirent un exemplaire de cet ouvrage le commandent au greffier.

M. Eglington: C'est une introduction générale et un résumé.

Le coprésident (M. McCleave): Si tant est qu'il soit possible de résumer un tel sujet.

Cela dit, nous passons à la région du lac Long de l'Ontario proclamée et soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la loi. Nous avons des lettres datées du 7 février et du 20 août ainsi qu'un commentaire.

DORS/74-157

RÉGION DU LAC LONG (ONTARIO) PROCLAMÉE SOUSTRAITE À L'APPLICATION DES ARTICLES 19 ET 20 DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES

Le 26 septembre 1975

Remarques sur la lettre du 20 août 1975 de Monsieur H. Gordon

1. La proclamation mentionne bien la personne morale à laquelle la dispense est exclusivement accordée. En fait, elle indique même que la Société Denison Mines Limited a demandé la permission de déverser ses résidus. L'essence de la proclamation n'est donc pas de déclarer une certaine région ouverte au déversement des résidus. C'est une exemption des dispositions de la Loi sur la protection des eaux navigables en faveur de la société Denison Mines Limited et c'est la seule qui ait jamais été octroyée.

2. Quant à la zone géographique en cause, je ne puis que répéter mes premières remarques. L'article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables précise que des «fleuves, rivières, ou cours d'eau ou autres eaux visés dans les articles 19 et 20, ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières ou cours d'eau ou autres eaux» peuvent être déclarés exempts. Cependant, la proclamation touche une demande de permission de déverser des résidus, «les eaux du lac Long . . . tel qu'il apparaît sur la carte de la région datée du 8 mars 1972 déposée au ministère des Transports». Elle se poursuit en ces termes: «lesdites eaux sont soustraites à l'application des articles 19 et 20 de ladite loi en ce qui concerne le déversement des résidus de *Denison Mines Limited*». Du point de vue grammatical, les mots «lesdites eaux» ne se réfèrent à rien dans le passé, aucune eau n'avant été autre fois mentionnée. Ou bien la proclamation voulait exempter toute la région du Lac Long (ce qui est ultra vires), ou bien il aurait fallu employer des mots comme «dans les fleuves, rivières, cours d'eau ou autres eaux de la région du Lac Long». Monsieur Gordon semble vouloir dire que la proclamation a précisé les eaux à l'égard

[*Texte*]

lamation recites the substance of section 21 of the Act. But that is not so. The first paragraph is not the operative portion of the Proclamation: it simply sets out the text of the enabling power in the language of the statute (section 21). The operative paragraphs simply do not declare any rivers, streams or waters, whether of the type referred to in sections 19 and 20 of the Act or otherwise, as exempt from the operation of those sections.

3. To summarize, the Proclamation is, *first*, ultra vires as a purported dispensation from the Navigable Waters Protection Act in favour of a named individual legal person, no statutory warrant for such a dispensation by the Crown existing, and, *secondly*, not in conformity with the enabling power, which requires the declaration of specific rivers, streams or waters and not the mere declaration of a geographical area as defined on a map. Whether this lack of conformity stems from a desire to subvert the statute, or from sloppy drafting, is irrelevant.

February 7, 1975

Mrs. Mary Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A ON5

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario, Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

The above Proclamation was before the Committee at its meeting of Feburary 6, 1975. It was noted that, in contrast with previous exemptions under section 21 of the Navigable Waters Protection Act, (SOR/69-488, SOR/65-120, SOR/63,190, SOR/61-23, SOR/54-249, SOR/64-23, SOR/61-196, SOR/69-273) this exemption is in favour of a named individual (Denison Mines Ltd.) and extends to a geographical area on a Department of Transport map and is not confined to "any rivers, streams or waters ... or any part or parts thereof". The Committee will be glad to know upon what grounds the dispensation was granted in favour of a named individual and the dispensation extended beyond the geographical terms limited by section 21 of the Navigable Waters Protection Act.

Yours sincerely,

C. C. Eglington,
Counsel.

20 August 1975

Mr. G. C. Eglington; Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations & Other Statutory Instruments
The Senate, Parliament Buildings
Ottawa, Canada
K1A OA4

[*Interprétation*]

desquelles l'exemption a été accordée, c'est-à-dire «des eaux navigables» parce que le premier alinéa de la proclamation donne l'essence de l'article 21 de la Loi. Ce n'est cependant pas le cas. Le premier alinéa n'est pas la partie exécutoire de la proclamation; il ne fournit que le texte du pouvoir habilitant dans les termes même du statut (article 21). Les alinéas exécutoires ne font que déclarer les fleuves, rivières, cours d'eau ou autres eaux visés dans les articles 19 et 20 de la loi ou autrement, soustraits à l'application de ces articles.

3. En résumé, la proclamation est *tout d'abord* ultra vires parce qu'elle dispense des dispositions de la Loi sur la protection des eaux navigables une personne morale donnée et qu'aucun décret statutaire n'existe pour une telle dispense de la Couronne. *Deuxièmement*, elle n'est pas conforme au pouvoir habilitant qui exige une déclaration précise des fleuves, rivières, ou cours d'eau et non pas une simple déclaration de zone géographique définie sur une carte. La question n'est pas de savoir si ce manque d'orthodoxie provient d'un désir de contourner la loi ou d'une mauvaise rédaction.

Le 9 février 1975

M^me^ Mary Temple,
Conseiller juridique,
Ministère des Transports
Immeuble Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Madame

Objet: DORS/74-157, Région du Lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

Le comité a étudié la proclamation mentionnée ci-dessus au cours de sa réunion du 6 février 1975. On a pris note que contrairement aux exemptions précédentes accordées conformément à l'article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables (DORS/69-488, DORS/65-120, DORS/63-190, DORS/61-23, DORS/54-249, DORS/64-23, DORS/61-196, DORS/69-273), celle-ci est en faveur d'une société dont le nom est mentionné (Denison Mines Ltd), et s'applique à une région géographique qui apparaît sur une carte du ministère des transports et n'est pas restreinte à «une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières, cours d'eaux, ou autres eaux». Le Comité aimerait savoir pourquoi la dispense a été accordée à l'avantage d'une société dont le nom a été mentionné, et pourquoi elle dépasse les limites géographiques fixées par l'article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables.

Veuillez agréer, Madame l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 20 août 1975.

M. G. C. Eglington, conseiller
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat, Edifices du Parlement
Ottawa, Canada
K1A 0A4

[*Text*]

Re: SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 & 20 of the Navigable Waters Protection Act

Dear Mr. Eglington:

I reply to your letter of 7 February 1975.

I have considered the comments made by the Committee in your letter and the Proclamation of 16 August 1973. The proclamation, perhaps, should not have made mention of the person who was granted the dispensation but it appears to me that the pith of that proclamation was to declare a particular area, i.e. the Long Lake area near Elliott Lake, to be an area for the dumping of tailings which satisfies the intention of section 21 of the Navigable Waters Protection Act.

Regarding the comments about the geographical limits, I am of the opinion that the area proclaimed for dumping of tailings disposal is within the meaning of navigable water. The only meaning I can put on the phrase "waters referred to in sections 19 and 20" is "navigable waters".

In summation, it is my opinion that the Proclamation P.C. 1973-3185 was correctly made.

Yours very truly,

Hunter W. Gordon
Legal Advisor

The Joint Chairman (Senator Forsey): Counsel, perhaps you would like to comment on Mr. Hunter Gordon's letter and on your original letter to him.

Mr. Eglington: This was I think, from memory, the first of the dispensations that came to light.

Mr. Hunter Gordon, who was in August acting in the place of Mrs. Mary Temple who has now returned, wrote a letter in reply to my letter of February 7. I do not think that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a long time between letters, Mr. Counsel, is it not?

Mr. Eglington: I do not think that Mr. Hunter Gordon's letter really attempted to canvass properly the points that had been raised, so I wrote a brief comment of one entire page on the letter that I received. I am still of the view that what has been done is unlawful.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A view in which, I may add, I as a layman heartily concur. It seems to me quite clear, even to the lay eye, that this is unlawful. It seems to me a preposterous reply that we got. I should have flunked immediately any student of mine in political science who had submitted such a document to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would this not, I suppose, be the point of going back and saying, we think we have reservations because of the point that has not really been answered? There is no statutory provision to give a right of exemption by Orders in Council, and this point has not been answered by their counsel.

[*Interpretation*]

Objet: DORS/74-157, Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de «la Loi sur la protection des eaux navigables

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 7 février 1975.

J'ai étudié les commentaires du Comité exprimés dans votre lettre, de même que la proclamation du 16 août 1973. On n'aurait peut-être pas dû mentionner dans la proclamation le nom de la personne à qui on a accordé la dispense, mais il me semble que l'objectif de la proclamation était de déclarer une région en particulier, notamment celle du lac Long située près de Elliot Lake, comme zone pour déversement de résidus, conformément à l'article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables.

Pour ce qui est des commentaires concernant les limites géographiques, je suis d'avis que la région décrite pour le déversement de résidus peut être considérée comme navigable. La seule signification que je puis trouver à l'expression «une ou plusieurs parties des eaux visées dans les articles 19 et 20» est «eaux navigables».

En conclusion, je suis d'avis que la Proclamation C.P. 1973-3185 a été établie correctement.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller juridique
Hunter W. Gordon

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur l'avocat, avez-vous quelque chose à ajouter à propos de la lettre de M. Hunter Gordon et de celle que vous lui aviez envoyée.

M. Eglington: Si je me souviens bien, il s'agit de la première dispense dont on ait parlé.

M. Hunter Gordon qui, en août, remplaçait M^me^ Mary Temple qui est maintenant revenue, a répondu à ma lettre du 7 février. Je ne pense pas que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Beaucoup de temps s'est écoulé entre les deux lettres, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je ne pense pas que dans sa lettre, M. Hunter Gordon ait essayé de passer en revue tous les points qui avaient été soulevés; j'ai donc rédigé un commentaire d'une page à propos de la lettre que j'avais reçue. Je soutiens toujours que ce qui a été fait est illégal.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un point de vue que le profane que je suis partage entièrement. Même pour un non-juriste, il est évident que c'était illégal. La réponse que nous avons reçue m'apparaît inadmissible. Si l'un de mes étudiants de sciences politiques m'avait soumis un tel document, je l'aurais recalé séance tenante.

Le coprésident (M. McCleave): Ne conviendrait-il pas de leur dire que nous avons des réserves étant donné qu'aucune réponse n'a vraiment été donnée? Aucune disposition statutaire ne prévoit un droit d'exemption par décret en conseil; leur avocat n'a pas répondu à cette question.

[*Texte*]

Mr. Eglington: I can easily take the matter up again with Mrs. Temple.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And your contention is that it is ultra vires.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And they will have seen your commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In effect, they are arguing that when the act says,

> "any rivers, streams or waters, referred to in sections 19 and 20, or any parts thereof . . ."

Denison Mines Limited may be deemed to be a river, stream or water referred to. It does not seem to me to require a very acute legal mind or any great legal training to say that Denison Mines patently is not any such thing. The Parliament of the United Kingdom of course can legally make a man a woman and a woman a man, and I suppose within its jurisdiction the Parliament of Canada could do likewise. But certainly no regulation-making authority appears to me to have any authority or any power to assume in the words of the judicial committee:

> Authority as plenary and as ample as the imperial parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow . . .

• 1610

and that is what these johnnies seem to be doing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. The next is SOR/75-24—The Home Buyer Grant Regulations which had originally come before the Committee on April 17, 1975. There are two letters here: the first, Mr. Eglington to Mr. Jewett of July 14; and the second, a response by Mr. Parks—I presume for Mr. Jewett—to Mr. Eglington of August 18. These letters are printed herewith.

July 14, 1975

M. L. Jewett, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Urban Affairs,
333 River Road,
Ottawa, Ontario
K1A 0P6

Re: SOR/75-24, Home Buyer Grant Regulations

Dear Mr. Jewett:

The above regulations were considered by the Committee at its meeting on 17th April (24:39—24:43).

It was noted that section 5(2) of the regulations provides for the application of a grant towards the reduction of a loan to a non-profit co-operative association. In the Committee's view this provision amounts either to the payment of the grant to the association, a provision ultra vires Vote 12B of the enabling statute which specifies grant payments "to an individual", or to a condition of payment, namely that the payment be applied to a specific purpose, the reduction of the indebtedness of another. The Committee was doubtful as to whether the terms and conditions which the Governor in Council might properly prescribe under Vote 12B can extend to requiring that payments be used in the manner specified in section 5(2). The Vote speaks of

[*Interprétation*]

M. Eglington: Je pourrais très bien revoir M^me^ Temple à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous prétendez que c'est un cas *ultra vires*.

M. Eglington: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Ils sont au courant de votre commentaire.

Le coprésident (Sénateur Forsey): En fait, ils soutiennent que lorsque la loi dit:

> Les fleuves, rivières, cours d'eau ou autres eaux visés dans les articles 19 et 20 ou toute partie de ceux-ci . . .

la *Denison Mines Limited* peut être considérée comme étant une rivière ou un cours d'eau de la même manière. À mon avis, il n'est pas du tout nécessaire d'avoir des connaissances juridiques afin de pouvoir affirmer que Denison Mines n'a rien à voir avec cela. Le Parlement du Royaume-Uni peut, bien entendu, prendre des mesures législatives qui feront d'un homme une femme et d'une femme un homme, et je suppose que le Parlement du Canada pourrait faire la même chose. Toutefois, il me semble qu'aucune autorité réglementaire n'a le droit ou le pouvoir de supposer d'après l'expression employée par le comité judiciaire:

> Le pouvoir, absolu et de grande portée, tel qu'exercé par le Parlement impérial dans la plénitude de ses droits pourrait conférer . . .

Voilà la situation telle qu'elle est.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Passons maintenant au DORS/75-24, le Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation qui avait été étudié pour la première fois au comité le 17 avril 1975. Il y a deux lettres à cet effet: la première datée du 14 juillet est adressée par M. Eglington à M. Jewett; la deuxième est datée du 18 août et est adressée par M. Parks, pour M. Jewitt, à M. Eglington. Ces deux lettres seront annexées au compte-rendu d'aujourd'hui.

Le 14 juillet 1975

M. L. Jewett
Directeur des services juridiques
Ministère des Affaires urbaines
333 River Road
Ottawa (Ontario)
K1A 0P6

—Objet: DORS/75-24, Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation

Monsieur,

Le règlement mentionné ci-dessus a fait l'objet d'une étude du comité au cours de sa réunion du 17 avril (24:39—24:43).

On a fait remarquer que l'article 5(2) du règlement prévoit le versement d'une subvention à une association co-opérative à but non lucratif, afin de réduire le montant d'un prêt. Selon le comité, cette disposition signifie, soit le versement d'une subvention à l'association, disposition qui est ultra vires, étant donné que le crédit 12B du statut prévoit une subvention «à un particulier», soit une condition de paiement, c'est-à-dire que le paiement sera affecté de façon précise, à la réduction d'une dette ou autre. Le comité doute que les termes et conditions que pourrait fixer le gouverneur en conseil, conformément au crédit 12B, puissent aussi exiger que les paiements soient affectés conformément à l'article 5(2). Le crédit fait allusion à des

[*Text*]

payments to an individual and does not mention either directly or by inference the controlling of the disbursement of grant payments by the individuals to whom they are made. The Committee will appreciate your response on this point and, after considering it, will also deal with the further point as to whether or not such substantial rules should be made by regulation pursuant to skeletal enabling powers in Votes. You might care to indicate what difficulties might have arisen in this particular instance if a power to impose conditions as to disbursement of grants had been included in the enabling powers in Vote 12B.

The Committee also directed me to raise with you the terms of section 5(1)(c) of the regulations which require the individual to produce "a building permit *or other evidence satisfactory to the Corporation showing that the housing unit complies with the building codes that are in force*". Some concern was expressed that this paragraph would give the Corporation power to reject as unsatisfactory the only evidence that an applicant might have, and which a municipality might be prepared to furnish, a certificate as to compliance issued by a municipality or one of its proper officers such as a building inspector. As an applicant would appear, on the surface at least, to be wholly in the hands of his local municipality, the Committee wishes to know why the paragraph could not be made less arbitrary by specifying in some way the evidence that is acceptable. The Committee also wishes to be advised of the evidence that the Corporation does in fact regard as satisfactory, together with the instances in which evidence has been rejected as unsatisfactory.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

August 18, 1975

Mr. G.C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4.

Re: SOR/75-24, Home Buyer Grant Regulations

Dear Sir:

Your letter of July 14, 1975 addressed to Mr. M.L. Jewett, Director, Legal Services, Department of Urban Affairs, has been referred to this Division for reply.

I refer firstly to the question set out in paragraph 1 of your letter, i.e. is the wording of clause 5(2) of the Home Buyer Grant Regulations ultra vires of the enabling statute Vote 12B. It is felt by this Corporation and the Director of the Privy Council Office, Department of Justice who assisted us in preparing the Regulations, that the provision contained in Regulation 5(2) that "the amount of the grant shall be applied toward the reduction of the loan" is not ultra vires of Vote 12B because the above wording is in fact *a term or condition prescribed by the Regulations made by the Governor in Council* to apply to these particular grants, as provided for in Vote 12B.

[*Interpretation*]

paiements à un particulier et ne mentionne pas directement ou indirectement le contrôle du paiement des subventions de la part des particuliers auxquels elles sont versées. Le comité apprécierait vos commentaires à ce sujet et, après étude, examinera aussi la question de savoir si de telles règles devraient faire l'objet de règlement, conformément au pouvoir restreint établi dans les crédits. Vous pourriez nous indiquer quelles difficultés auraient pu surgir dans ce cas particulier, si le pouvoir d'imposer des conditions quant au versement des subventions avait été prévu dans le cadre des pouvoirs mentionnées au crédit 12B.

Le Comité m'a aussi demandé de discuter avec vous des termes de l'article 5(1)(c) du règlement qui exigent qu'un particulier produise «*un permis de construire ou un autre document qui établisse à la satisfaction de la Société que le logement est conforme au code du bâtiment en vigueur*». On s'est inquiété de ce que ce paragraphe puisse permettre à la Société de considérer comme non satisfaisante la seule preuve que pourrait présenter un candidat, et qu'une municipalité serait prête à fournir, c'est-à-dire un certificat de conformité émis par une municipalité ou par un de ses propres fonctionnaires, un inspecteur de la construction, par exemple. Du fait qu'à première vue du moins, un candidat pourrait être à la mercie des autoritésmunicipales, le comité souhaite savoir pourquoi le paragraphe ne pourrait perdre ce caractère arbitraire car il ne s'agirait que de spécifier le genre de document qui pourrait être accepté. Le comité souhaite aussi être informé du genre de document que la Société juge acceptable, de même qu'on lui fasse part des cas où de tels documents n'ont pas été jugés acceptables.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

G. C. Eglington
Conseiller

Le 18 août 1975

Monsieur C. G. Eglington
Conseiller juridique du
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes règlementaires
Instruments
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/75-24, Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation

Monsieur,

C'est à notre division qu'a été transmise votre lettre du 14 juillet 1975 adressée à M. M. L. Jewett, directeur du contentieux du ministère des Affaires urbaines.

Je me reporte d'abord à la question posée dans le premier alinéa de votre lettre soit si le libellé du paragraphe 5 (2) du Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation se situe au-delà de l'autorité du statut d'autorisation soit le Crédit 12B. La société et le directeur du Bureau du Conseil privé au ministère de la Justice qui nous ont aidé à préparer le Règlement, pensent que la disposition de l'article 5 (2) établissant que «la subvention est affectée à l'acquittement du prêt» n'est pas au-delà de la compétence du Crédit 12B car elle constitue en réalité *une stipulation ou condition prescrite par le Règlement édicté par le Gouverneur du conseil* pour s'appliquer à ces subventions spéciales comme le crédit 12B le prescrit.

[*Texte*]

As you may know a non-profit corporation that is a co-operative may already receive 100% of the cost of construction of the project from the Corporation. It was therefore felt that if the co-operative has already received 100% of the cost of construction, the amount that each individual shareholder would receive as a result of the Homeowners grant should go towards reduction of the loan.

Secondly, in respect of your query regarding Regulation 5(1)(c) this Regulation was introduced because, while we do not want to have to inspect every property and in practise don't, it was felt that at least local standards should be met to confirm that such standards were met. It was thought that a building permit would provide evidence that the municipality was satisfied that the proposed structure was at least designed to meet standards.

It was also known that some areas did not issue building permits in which case the Corporation would be willing to accept a letter from a municipal official stating the building was acceptable to the municipality. In fact, where there are no building permits issued and no building code is applicable we have been making the grant on the basis that through no fault of his own the homeowner cannot comply with the Regulations.

Yours very truly,

S.T. Parks,
Assistant Director,
Legal Division.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Counsel, do you have anything to add there or a comment to make?

Mr. Eglington: There are two points involved. The first one is answered by Mr. Parks on the first page of his letter. The point which had been raised in the Committee was that the vote provided for payments to be made to an individual and those payments could be made subject to such terms and conditions as the Governor in Council by regulation prescribed. We queried why it was that one of the conditions was that we give you this money but you must then hand the whole of it over to a co-operative association. Well, the letter explains why that particular provision was enacted. Of course the individual would, if he were to retain the money, be in effect doubly compensated. The question then becomes whether the Committee thinks it appropriate that a rather strained interpretation should be placed on words. In a way it certainly is a term or condition that we give you this money but you must then proceed to hand it to somebody else. But it is a rather strange term or condition to attach to payment to an individual. It really ceases to be a payment to him at all. But obviously if that term or condition did not exist the whole grant system in this particular would be subverted.

The second matter was the acceptability of building permits and other evidence satisfactory to the corporation showing that the housing unit complies with the building codes. Mr. Parks' reply is that of course they accept building permits which the regulation provides for and that they are also willing to accept a letter from a municipal official stating that the building was acceptable to the municipality.

[*Interprétation*]

Ainsi que vous le savez, une société à but non lucratif qui est une coopérative peut déjà recevoir de la Société 100% du coût de la construction du projet; c'est pourquoi l'on a pensé que si la coopérative a déjà perçu 100% du coût de la construction, le montant reçu par chaque actionnaire en vertu de la subvention accordée aux propriétaires sera affecté à l'acquittement du prêt.

En ce qui concerne votre question sur l'alinéa 5 (1) c, ce dernier a été établi parce que, comme donné que nous ne voulons pas avoir à inspecter chaque propriété et que dans la pratique nous ne le faisons pas, on a pensé que l'on devait au moins se conformer à des normes locales pour s'assurer qu'on réponde au moins à de quelconques normes. Nous avons pensé qu'un permis de construire attesterait que selon la municipalité, la structure proposée a été au moins conçue de manière à satisfaire ces normes.

On sait aussi que dans quelques secteurs, on ne délivre pas de permis de construire; dans ce cas la Société serait disposée à accepter une lettre d'un Fonctionnaire municipal établissant que la municipalité accepte la construction. En réalité, là où l'on ne délivre pas de permis de construire et où l'on n'applique pas de code de construction, nous avons accordé la subvention en nous basant sur le fait que le propriétaire ne peut pas respecter le Règlement et que ce n'est pas sa faute.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur
adjoint du contentieux,
S. T. Parks

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à ajouter ou un commentaire dont vous voulez nous faire part?

M. Eglington: Deux points méritent d'être soulignés. En effet, M. Parks a apporté une réponse au premier point à la première page de sa lettre. Le comité avait soulevé une question ayant trait au crédit qui prévoyait que les versements seraient faits à un individu et que ces versements pourraient être soumis aux conditions que pourraient fixer le gouverneur en conseil, conformément au Règlement. Nous lui avons demandé pourquoi l'une des conditions stipulait qu'il recevait une certaine somme mais qu'il devait ensuite remettre cette somme à une coopérative. La lettre ci-annexée explique pourquoi cette disposition a été mise en vigueur. Bien entendu, l'individu serait doublement payé s'il gardait cette somme. Il s'agit maintenant de déterminer si le Comité approuve cette interprétation plus-tôt difficile. La remise de cette somme fait partie des conditions énumérées; toutefois, il faut ensuite remettre cette somme à un tiers. Voilà une condition assez bizarre qui se reporte au versement effectué à un individu. En effet, il ne s'agit plus d'un versement effectué à cet individu. Toutefois, il est évident que sans cette condition, le système de subventions dans ce domaine serait bouleversé.

Deuxièmement, le comité s'est informé de la valeur des permis de construire et d'autres documents qui établissent à la satisfaction de la société que le logement est conforme au Code du bâtiment. M. Parks nous a répondu qu'ils acceptent volontiers les permis de construire exigés par le Règlement et qu'ils sont aussi prêts à accepter un certificat de conformité émis par une municipalité.

[*Text*]

Well, I think the short answer to Mr. Parks point is if that is what they meant they should have said so in the regulation rather than arming themselves with a discretion to accept or reject whatever evidence the applicant might be able to bring forward. If what they want is a letter from the municipality then that is what the regulation should provide.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then I take it that there are areas of Canada—I suppose this would be the rural areas of Canada—where neither code nor building permit, as noted by Mr. Parks, exists but they still go ahead. It may be a danger to ask them to put some requirements in which in effect might bind or hurt the poor soul who lived in an area where this documentation was not required.

Mr. Eglington: Except that if there are no building permits in force the individual cannot pe expected to show anything. If there are no standards there is nothing with which he must comply.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, your commentary is there and I suppose it is something that Mr. Parks and the other people over in Central Mortgage will read. Perhaps we have always been careful about not substituting our methods, superior as those be, of doing things for the ways in which departments might choose to operate.

Any further points on this particular matter?

• 1615

SOR/75-236, Denatured Alcohol Regulations. This was before us on September 17 of this year and the letters of June 19—my file is not complete on this, but I think it was June 19 and September 18, and they are printed herewith.

September 18, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate
OTTAWA, Ontario.

Dear Sir:

This refers to your letter of August 21, 1975 in connection with SOR/75-236, Denatured Alcohol (Departmental) Regulations wherein you posed questions regarding "Excise officer in charge of that distillery" appearing in section 4 of that regulation.

It is our opinion that the French translation "Le préposé chargé" which appears in the Excise Act, should be used for this regulation. In this regard, it has come to our attention that the problem of different French versions of "excise officer in charge" is more extensive and that there are a number of regulations which contain a French translation that does not correspond exactly to the translation in the Excise Act. It has not affected the administration of the regulations in any manner, and considering the expense involved in amending the Order in Council as well as in the reprinting of the regulations for departmental and public distribution, it would be appreciated if you would advise whether you consider it necessary to correct this regulation and all other such regulations now, or would it be satisfactory for the department to make the translation corrections the first time each of the regulations is amended for any other reason.

[*Interpretation*]

En réponse à M. Parks, il convient de souligner qu'ils auraient dû inclure cette disposition au Règlement plutôt que de s'en tenir à des pouvoirs discrétionnaires quant à l'acceptation des documents à l'appui qui pourraient être soumis par les candidats. En effet, s'ils sont prêts à accepter un certificat de conformité émis par la municipalité, ils auraient dû le stipuler dans le Règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a donc certaines régions au Canada—je suppose qu'il s'agit des régions rurales—où il n'existe ni Code du bâtiment, ni permis de construire, tel que l'a noté M. Parks. Cependant ils reçoivent quand même des subventions. Il serait peut-être mauvais de leur demander de mettre en vigueur certaines exigences qui pourraient nuire à certaines personnes ayant vévu dans les régions où l'on n'exigeait aucun document de ce genre.

M. Eglington: Toutefois, s'il n'existe aucun permis de construire en vigueur, l'individu ne peut certainement pas apporter des documents à l'appui. S'il n'existe aucune norme, l'individu n'a aucune obligation à cet égard.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, votre commentaire a été annexé au compte rendu et je suppose que M. Parks et d'autres fonctionnaires de la Société centrale d'hypothèques et de logement le liront. Nous avons toujours préféré nos propres méthodes, si supérieures soient-elles, aux méthodes employées par les ministères.

Y a-t-il autre chose à ce sujet?

DORS/75-236, Règlement sur l'alcool dénaturé. Il a été déposé devant le Comité le 17 septembre 1975; mon dossier est incomplet, mais je crois que les lettres sont datées du 19 juin et du 18 septembre, et qu'elles y sont jointes.

Le 18 septembre 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)

Monsieur,

Je me réfère dans la présente à votre lettre du 21 août 1975 concernant le DORS/75-236, Règlement ministériel concernant l'alcool dénaturé, et dans laquelle vous posez des questions au sujet de l'expression «l'agent d'accise responsable de la distillerie» figurant à l'article 4 de ce règlement.

Nous estimons que la traduction française «le préposé chargé» figurant dans la Loi sur l'accise, devrait être utilisée dans ce règlement. A cet égard, nous avons remarqué que le problème des différentes traductions françaises de l'expression «excise officer in charge» est plus étendu qu'il ne paraît et qu'il existe certains règlements dans lesquels la traduction française de cette expression ne correspond pas à celle qui figure dans la Loi sur l'accise. Ces divergences n'ont eu aucune influence sur la manière dont les règlements ont été appliqués et, compte tenu des dépenses qu'entraîne la modification d'un décret du Conseil, ainsi que la ré-impression des règlements aux fins de distribution publique et ministérielle, nous vous saurions gré de nous faire savoir si vous estimez qu'il est nécessaire de rectifier ce règlement et tout autre règlement semblable ou si le ministère accepterait que la rectification du texte français soit effectuée lorsque les règlements seront modifiés pour une autre raison.

[*Texte*]

In respect of the requirement of section 4 of SOR/75-236, please be advised that this is intended to provide the officer with the opportunity to ensure compliance with all conditions prescribed by the Act and regulations and our observations would be considered similar to those submitted in connection with SOR/74-524.

Yours truly,

F. E. Light,
Chief,
Legislation Division.

• 1615

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, I apologize. That is what is missing, the letter of August 21, 1975, by Mr. Eglington and the reply of September 18.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have the reply but not Mr. Eglington's letter. I have only got something here about . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are lacking, obviously, the first letter by Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Which is August 21.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have not got that.

Mr. Eglington: In any event, I wrote Mr. Light merely pointing out a similar point about who was the excise officer in charge of the distillery and how he comes by his powers, which was raised in these regulations and also in the distillery regulations. Mr. Light's letter foreshadowed an amendment to the regulations to make sure that the excise officer in charge of the distillery was properly defined and did have the authority that the regulations purported to give him, and I assume he will do the same in this instance.

This was also an instance in which the statutory language had been departed from in the regulations. The main point of Mr. Light's reply is that yes, they realize that they had done that and they will change it, but when he looked into it he discovered that they had followed this practice extensively of substituting better French for the words of the statute, or different French, anyway, from the wording of the statute. The point of view to which he wants the Committee's guidance is whether the Committee wants him to undo all these dreadful things immediately—I presume at some cost in time and money—or whether it will be sufficient if we make sure that each time any one of these regulations comes forward to be amended on some other point that he will then see to it that the proper French is reinstated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I notice so many hands up that I do not know where to start.

Miss Mayrand, I think we should have your opinion on this as well.

Miss Mayrand: I think, in cases where the meaning is not altered to a point that would lead to a misunderstanding or a false interpretation, we can rely on this, asking them to change it as soon as they have another amendment to bring forward.

[*Interprétation*]

En ce qui concerne l'exigence figurant à l'article 4 du DORS/75-236, veuillez noter qu'elle a pour but de fournir à l'agent l'occasion de s'assurer que toutes les conditions prescrites dans la loi et les règlements ont été respectées et nos remarques sont analogues à celles que nous avons faites pour le DORS/74-524.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le chef
de la Division de la législation,
F. E. Light

Le coprésident (M. McCleave): Je vous demande pardon, la lettre du 21 août 1975 écrite par M. Eglington ainsi que la réponse du 18 septembre à celle-ci n'y sont pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas la lettre de M. Eglington, mais simplement la réponse à celle-ci. J'ai quelque chose qui porte sur . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il est évident que nous n'avons pas la première lettre de M. Eglington.

M. Eglington: . . . lettre qui date du 21 août.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ne l'avons pas.

M. Eglington: Quoi qu'il en soit, j'ai écrit à M. Light pour attirer son attention sur un problème semblable soulevé dans ces règlements ainsi que dans les règlements concernant la distillerie, à savoir qui est l'agent d'accise responsable de la distillerie et d'où lui viennent ses pouvoirs. Si c'est une préfiguration du bill, il faudra que dans les règlements mêmes le rôle de l'agent d'accise en charge de la distillerie soit correctement défini de sorte qu'il ait les pouvoirs que les règlements lui refusaient; et j'ai supposé qu'il ferait de même dans ce cas-ci.

La lettre que nous avons montré que les règlements s'étaient écartés du texte de la loi. Ce qui importe, c'est qu'on avoue avoir déjà fait de tels changements; cependant, lorsque M. Light a examiné l'affaire de plus près, il a découvert que l'on avait fréquemment substitué une traduction meilleure ou du moins différente, au texte de la loi. M. Light demande si le Comité désire que l'on revienne à la traduction originale—ce qui prendrait du temps et de l'argent—ou bien s'il suffit de vérifier, chaque fois qu'un de ces règlements devra être amendé sur un autre point, que le terme français correct est de nouveau employé.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a tant de mains levées que je ne sais où commencer.

Mademoiselle Mayrand, j'aimerais bien avoir votre opinion à ce sujet.

Mlle Mayrand: Lorsque le sens n'est pas changé au point où il puisse y avoir ambiguïté ou interprétation erronée, nous pouvons nous fier à cette décision et leur demander de modifier la traduction dès qu'un autre amendement sera à l'étude.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): *En temps et lieu.*

Miss Mayrand: *En temps et lieu.*

But when there would be a case for another interpretation, I would suggest that they change it as soon as they can.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have heard the advice of counsel. I take it that this is the will of the Committee?

Mr. Béchard: Yes. I think it is good.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Thank you, Mr. Béchard. Thank you, Miss Mayrand.

The next point is SOR/72-63 and SOR/74-514, Migratory Bird Sanctuary Regulations. This was before us on December 12, 1974, and the exchange of letters by Mr. Eglington of June 9 and the reply to him by Mr. Carton of Environment Canada of June 19, and these are printed herewith.

June 9, 1975

J. G. Carton, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of the Environment,
Fontaine Building,
Hull, Quebec
K1A 0H3

Dear Mr. Carton:

Re: SOR/72-63, SOR/74-514, Migratory Bird Sanctuary Regulations

The above regulations were considered by the Standing Joint Committee at its meeting of 12th December last past.

The Committee noted the extreme breadth of the new section 6B(4), re-enacted as section 7(4), prohibiting as it does "any activity or . . . anything that is detrimental to the natural state of the Iles de la Paix Bird Sanctuary". The Committee further noted that no attempt has been made to delimit or to define the words "detrimental to the natural state", despite the fact that on breach of section 7(4) the penalty provisions of section 12(1) of the Act come into play.

While the Committee is aware that a final determination of whether or not an activity or anything done was detrimental to the natural state of the Sanctuary would rest with the courts in each individual prosecution, the Committee is reluctant to see offences of so vague a character created such that the subject can only know his true position after being dealt with by a court. It also struck the Committee that the decision whether or not to prosecute, and therefore the initial determination of whether something is detrimental to the natural state of the Sanctuary, rests with the game officer, an officer who might be of the class of officers who are entitled to one half of any penalty collected for breach of the regulations.

I am instructed to enquire of you:

(i) whether the game officer of the Iles de la Paix Sanctuary is of the class of officers entitled to a share of the fruits of prosecution;

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): «*En temps et lieu*».

Mlle Mayrand: *En temps et lieu.*

Cependant, dans le cas où il pourrait y avoir une autre interprétation, je propose que la traduction soit changée le plus rapidement possible.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez entendu l'avis de la conseillère. Dois-je en déduire que le Comité est d'accord?

M. Béchard: Oui. Je pense que c'est une bonne solution.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Béchard, et mademoiselle Mayrand, merci.

Le prochain point à l'étude est: DORS/72-63 et DORS/74-514, Refuge d'oiseaux migrateurs—Règlements. Ce problème a été porté à notre attention le 12 décembre 1974; vous avez donc entre les mains la correspondance échangée entre M. Eglington et M. Carton, et qui comprend une lettre écrite le 9 juin par M. Eglington et la réponse de M. Carton (Environnement Canada) datée du 19 juin.

le 9 juin 1975

M. J. G. Carton
Directeur du contentieux
Ministère de l'Environnement
Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3;

Monsieur,

Objet: DORS/72-63, DORS/74-514, Refuges d'oiseaux migrateurs—Règlement

Les règlements mentionnés ci-dessus ont été étudiés par le Comité lors de sa réunion du 12 décembre 1974.

Le Comité a pris note du sens très large du nouvel article 6B(4), devenu l'article 7(4), qui interdit «une activité ou . . . de quelque façon qui puisse être préjudiciable à l'état naturel du refuse d'oiseaux migrateurs des îles de la Paix». Le Comité a par ailleurs remarqué qu'on n'a pas tenté de délimiter ou de définir l'expression «nuisible à l'état naturel», même si pour une infraction à l'article 7(4), les peines prévues à l'article 12(1) de la Loi s'appliquent.

Bien que le Comité soit conscient du fait que dans chaque cas, il appartient aux tribunaux de décider de façon définitive si une activité ou action est préjudiciable à l'état naturel du refuge, il n'approuve pas la création d'infractions si vagues que le prévenu ne connaît sa position réelle qu'après le jugement du tribunal. Le Comité est également préoccupé par le fait que la décision d'intenter ou non des poursuites, donc de déterminer initialement si quelque chose est préjudiciable à l'état naturel du refuge d'oiseaux, incombe au garde-chasse, un agent qui peut appartenir à la catégorie de ceux qui ont droit à la moitié de toute sanction pécuniaire infligée à la suite d'une infraction au Règlement.

On m'a chargé de vous demander:

(i) si le garde-chasse du refuge d'oiseaux des îles de la Paix appartient à la catégorie des agents qui ont droit à une partie des sanctions pécuniaires résultant de poursuites;

[*Texte*]

(ii) what criteria are considered by the Department of the Environment as leading to the conclusion that an action is detrimental to the natural state of the Sanctuary;

(iii) whether such criteria have been made known to the game officer concerned; and

(iv) if there are such criteria, why they have not been embodied in section 7 of the regulations?

The Committee also noted the terms of section 10(1), as enacted by SOR/74-514, containing the phrase "harmful to migratory birds". While the Committee considered this phrase as having a more definite and delimited meaning than "harmful to the natural state" of the Sanctuary, it would appreciate being apprised of the activities which your Ministry considers as being harmful to migratory birds.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

June 19, 1975

Mr. G. E. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee
on Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa,
K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington,

Re: SOR/72-63, SOR/74-514, Migratory Bird Sanctuary Regs.

I acknowledge your letter of June 9th referring to the above regulations, in which you comment with respect to the words "any activity or . . . anything that is detrimental to the natural state of the Iles de la Paix Bird Sanctuary."

I am afraid I do not share the view expressed with respect to the application of this section. I would be most surprised to find that any agent of the Crown had laid, or indeed any informed magistrate had accepted, an information purporting to charge anyone with "having engaged in any activity or anything that is detrimental to the natural state of . . . the Sanctuary contrary to . . .", unless the body of the information contained specific allegations of what the activity was, what was damaged, the nature of the injury and how it was detrimental, the means used, indeed all the elements necessary to enable a court to come to the conclusion that an accused had engaged in a specific activity, what it was, and that it was detrimental. I am of the view that any attempt to limit or define the words by the use of specifics might afford an opportunity to invoke the maxim "expressio unius est exclusio alterius", in circumstances wholly at variance with the intent of regulations.

With respect to the specific questions posed in your letter;

as to (i) No officer concerned with Iles de la Paix is in this category, I am informed that no prosecution of this nature has been initiated or payment made for more than fifteen years, the last one being to an ardent conservationist named Roderick Haig Brown in British Columbia.

[*Interprétation*]

(ii) quels sont les critères sur lesquels le ministère de l'Environnement se fonde pour déterminer si une action est préjudiciable à l'état naturel du refuge d'oiseaux;

(iii) si ces critères ont été communiqués au garde-chasse en question; et

(iv) si ces critères existent, pourquoi ne figurent-ils pas à l'article 7 du Règlement?

Le Comité a également noté que le texte de l'article 10(1), du DORS/74-514, renferme l'expression «nuisible aux oiseaux migrateurs». Même si le Comité a jugé que cette expression avait un sens plus précis et défini que les termes «préjudiciable à l'état naturel» du refuge d'oiseaux, il aimerait que soient définies les activités que votre ministère juge nuisible aux oiseaux migrateurs.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 19 juin 1975

M. G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa,
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/72-63, DORS/74-514, Règlement sur les oiseaux migrateurs

J'accuse réception de votre lettre du 9 juin concernant le règlement susmentionné, dans laquelle vous commentiez les mots «une activité ou agir de quelque façon qui puisse être préjudiciable à l'état naturel du refuge d'oiseaux migrateurs des Îles de la Paix».

Je crains ne pas partager votre avis sur l'application de cet article. Je serais très étonné d'apprendre qu'un agent de la Couronne ait porté des accusations contre quiconque pour avoir mené «une activité ou agi de quelque façon qui puisse être préjudiciable à l'état naturel du refuge à l'encontre de . . . «, ou même qu'un magistrat ait accepté une déclaration à cet effet, sans allégations précises sur la nature de l'activité en question, la façon dont elle était préjudiciable, ce qui a été endommagé, la nature de la blessure, les moyens employés, bref, sans tous les éléments nécessaires au tribunal pour décider si un accusé a mené ou non une activité quelconque, en quoi elle consistait et si elle était préjudiciable. Je suis d'avis que toute tentative de limiter ou de définir ces mots en donnant une liste d'activités précises pourrait alors nous donner l'occasion d'invoquer la maxime «expressio unius est exclusio alterius» dans des circonstances loin de l'esprit du Règlement.

Voici la réponse aux questions précises que posait votre lettre:

(i) Aucun agent des Îles de la Paix ne fait partie de cette catégorie. On me dit qu'aucune poursuite de cette neture n'a été intentée et qu'aucun paiement n'a été fait depuis plus de 15 ans, le dernier cas ayant mis en cause un amant de la nature de la Colombie-Britannique, Roderick Haig Brown.

[*Text*]

As to (ii) I think this must depend on the judgment and experience of the officer who will eventually have to give details of the activity, establish its commission and provide evidence to satisfy a court it was detrimental. Some of the more obvious would be deposit of garbage, lighting fires, destruction or damage to trees or terrain, disturbing birds, to mention a few.

As to (iii) and (iv) I think in view of what is said above these cannot be answered in the terms they are asked.

With respect to your final query relating to the phrase "harmful to migratory birds", I do not think it is possible to provide in detail a list of "harmful" activities and I doubt it would be desirable to do so. It seems to me that such attempts to be specific are often self defeating leaving you with a poor regulation for conservation purposes, yet one which on occasion leaves an accused with little leeway to offer a defence.

Yours very truly,

J. G. Carton
Director, Legal Services.

Mr. Eglington: In this instance there are two separate issues. The first one is the security of the subject from capricious charges under Section 64 of the regulations, which reads that no person shall carry on:

> ... any activity or ....anything that is detrimental to the natural state of the Iles de la Paix Bird Sanctuary.

In law the second paragraph of Mr. Carton's reply is, of course, correct. However, I wish that I could feel confident that no information would be accepted that did not have in it all the various elements that Mr. Carton outlines in that paragraph. Certainly on any occasions it would appear informations are accepted when they ought not to be, but in law that reply is correct.

As to the other points that Mr. Carton makes in reply to my letter, this really resolves itself into a question as to whether the Committee finds acceptable the reasons which Mr. Carton gives, which are administrative reasons as they really relate to the efficacy of the administration of sanctuaries in the migratory bird protection schemes and the efficacy which is to be achieved by preserving the utmost discretion on the part of game wardens and directors. On that I really do not think I can offer the Committee much guidance. It is for the Committee to decide whether this sort of administrative discretion in the operation of the sanctuaries is desirable and, even if it is not entirely desirable, whether it is avoidable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather there are no strong views on the subject, Mr. Eglington, and perhaps the exchange of correcpondence can be sent to members so they will have an opportunity to study and restudy it.

If that is agreed, we will then go on to SOR/72-188, Norclair Investments Ltd. Regulations before the Committee June 26, 1975, the subject of a letter from Mr. Eglington to Mr. Jewett of August 26 and the reply from Central Mortgage and Housing Corporation of September 11. These are printed herewith.

[*Interpretation*]

(ii) Je crois que cela dépend du jugement et de l'expérience de l'agent qui devra éventuellement donner les détails de l'activité, prouver sa perpétration et fournir des preuves de son caractère préjudiciable propres à satisfaire un tribunal. Voici, pour n'en mentionner que quelques-unes, certaines des activités les plus probantes: jeter des déchets, allumer des feux, détruire ou endommager des arbres ou du terrain, déranger les oiseaux.

(iii) (iv) Je crois qu'étant donné ce qui précède, on ne peut pas y répondre de la façon dont elles sont posées.

En ce qui concerne votre dernière question sur l'expression «à nuire aux oiseaux migrateurs», je crois qu'il est impossible de dresser en détail une liste des activités «nuisibles» et je doute même qu'il soit souhaitable de le faire. À mon avis, les tentatives de définition trop précise de cet ordre sont souvent battues au départ et donnent un règlement peu utile à des fins de conservation même si celui-ci laisse parfois à l'accusé très peu de prétextes pour sa défense.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur du contentieux,
J. G. Carton

M. Eglington: Dans ce cas-ci, la lettre pose deux problèmes. Le premier porte sur la sécurité d'une personne victime d'accusations fantaisistes en vertu de l'article 64 des règlements, article stipulant que personne ne peut exercer:

> ... une activité ou ... agir de quelque façon qui puisse être préjudiciable à l'état naturel du refuge d'oiseaux migrateurs des Îles de la Paix.

Juridiquement parlant, le deuxième paragraphe de la lettre de M. Carton est, bien sûr, correct. Cependant, j'aimerais être sûr qu'aucun renseignement ne sera accepté à moins de comporter les divers éléments soulignés par M. Carton dans ce paragraphe. Bien que des renseignements aient été acceptés à mauvais escient du point de vue juridique la réponse est exacte.

Les autres points soulevés par M. Carton dans sa réponse à ma lettre reviennent à la question de savoir si le Comité accepte les raisons d'ordre administratif avancées par M. Carton quant à l'efficacité de la gestion des sanctuaires pour oiseaux migrateurs, ainsi que les avantages de la liberté d'action accordée aux gardes-chasse et directeurs. Or, il appartient au Comité de décider si cette liberté d'action dans la gestion des sanctuaires est souhaitable et dans la négative, s'il y a moyen de l'éviter.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois qu'il n'y a donc pas d'opinion bien arrêtée à ce sujet; la correspondance échangée à ce sujet sera distribuée aux membres du Comité pour leur permettre d'étudier la question.

Nous passons maintenant à l'étude du DORS/72-188 Règlements visant la Norclair Investments Ltd. Le Comité a été saisi de ces règlements le 26 juin et le 26 août 1975. M. Eglington a adressé une lettre à M. Jewett et le 11 septembre la Société centrale d'hypothèques et de logement a répondu. Des copies de toutes ces lettres sont annexées au dossier.

[*Texte*]

August 26, 1975

M.L. Jewett, Esq.,
Director,
Legal Services,
Ministry of Urban Affairs,
333 River Road,
Ottawa, Ontario
K1A 0P6

Dear Mr. Jewett:

Re: /SOR/72-188, Norclair Investments Ltd. Regulations, and succeeding Regulations under section 11, National Housing Act—SOR/72-190, SOR/72-428, SOR/73-214, SOR/74-106, etc. as per attached list

The Committee considered the above regulations at its meeting of 26th June 1975. It was noted that the *non obstante* provision in each appears to have been specifically provided for by paragraphs 11(1)(a) and (b) of the National Housing Act with their emphasis on "loan" and "house" in the singular number.

I have, nonetheless, been directed to enquire of you why it is necessary on so many occasions to vary the general National Housing Loan Regulations in particular cases, and whether or not it is possible to draw the Regulations in such a way that individual dispensations would be unnecessary.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,
Counsel.

September 11, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate, Parliament Buildings,
Ottawa

File: 100-2-1-1

Re: SOR/72-188, Norclair Investments Ltd. Regulations, and succeeding Regulations under Section 11, National Housing Act—SOR/72-428 SOR/73-214, SOR/74-106, etc. as per attached list.

Dear Sir:

Your letter of August 26th addressed to Mr. M. L. Jewett Esq., Director, Legal Services Ministry of Urban Affairs has been referred to us for reply.

We have reviewed the Orders in Council listed in the memorandum attached to your said letter and note that all increased the dollar limits imposed by the then Sections 99 and 68A of the NHA Regulations for loans under Sections 43 and 15 of the NHA.

We have not reviewed the individual files but understand that the increases were requested because of regional or inflationary pressures which made the dollar ceilings contained in said Regulations unrealistic.

[*Interprétation*]

Le 26 août 1975.

M. M. L. Jewett,
Directeur du contentieux
Services Légaux
Ministère des Affaires urbaines
333 River Road
Ottawa (Ontario)
K1A 0P6

Monsieur,

Objet: DORS/72-188, Règlement visant la Norclair Investments Ltd., et règlements ultérieurs établis conformément à l'article II de la Loi nationale sur l'habitation—DORS/72-190, DORS/72-428, DORS/73-214, DORS/74-106, etc., comme il est indiqué sur la liste

Le comité a étudié les règlements mentionnés ci-dessus au cours de sa réunion du 26 juin 1975. Il a pris note que chacun des nonobstants semblent découler directement des alinéas a et du paragraphe (II) de la Loi nationale sur l'habitation ou l'on s'attache à utiliser les termes «prêt» et «habitation», au singulier.

On m'a toutefois chargé de vous demander pourquoi il était nécessaire que vous dérogiez si souvent, dans des cas particuliers des Règlements nationaux visant les prêts à l'habitation et s'il serait possible de formuler le règlement de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'accorder des dispenses individuelles.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington.

Le 11 septembre 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat, Édifices du Parlement,
Ottawa

Référence: 100-2-1-1

objet: DORS/72-188, Règlement visant la Norclair Investments Ltd. et règlements ultérieurs établis en vertu de l'article 11 de la Loi nationale sur l'habitation—DORS/72-428, DORS/73-214, DORS/74-106, etc., ci-annexés

Monsieur,

On nous a communiqué votre lettre du 26 août adressée à monsieur M. L. Jewett, directeur du contentieux du ministère des Affaires urbaines.

Nous avons étudié les décrets mentionnés dans le mémoire joint à cette lettre et avons noté qu'ils comportaient tous des augmentations des montants d'argent fixés par les articles 99 et 68A du Règlement de la LNH visant les prêts consentis en vertu des articles 43 et 15 de la LNH.

Nous n'avons pas étudié les dossiers individuellement, mais nous comprenons que ces augmentations s'imposaient, compte tenu des pressions régionales et inflationnistes qui rendaient inadéquates les limites fixées par ce règlement.

[*Text*]

The said Regulations were modified by SOR/74-357 (P.C. 1974-1340) removing the dollar limits. Since such time the Corporation has established its own maximum loans on a more flexible basis. There is, therefore, now no necessity to request further such amendments.

We trust the above answers the enquiries in your said letter.

Yours very truly,

A. N. McGregor
Solicitor
Legal Division

SOR/72-188

REGULATIONS UNDER SECTION 11, National Housing Act

Manitoba Housing & Renewal Corporation Regulations; No. 1 SOR/74-100; No. 2 SOR/74-150

O.H.C. Loan Regulations; No. 1 SOR/72-161; No. 2 SOR/72-189.

Q.H.C. Loan Regulations; No. 1, SOR/72-214; No. 2, SOR/72-215; No. 3, SOR/72-249; No. 4, SOR/72-250; No. 5, SOR/72-251.

Salem Loan Regulations, SOR/72-150; Y.W.C.A. (Whitehorse) Loan, SOR/72-195; Edmonton Hospital and Nursing Home No. 24 Loan, SOR/72-213; Chalmers Foundation Loan, SOR/72-257; Good Samaritan Society Loan, SOR/72-258; Point Pleasant Lodge Loan, SOR/73-440; Yellowknife Loan, SOR/73-611; Salvation Army Glenbrook Loan, SOR/73-625; Val Sejour Inc. Loan, SOR/74-73; Fort Smith Regulations, SOR/74-99.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They have given an explanation, Mr. Eglington, and you have no commentary. Is this really satisfactory in your opinion?

Mr. Eglington: We asked them originally to explain why it was that in so many instances the ceilings had to be raised. There was no doubt as to the validity of what was done, but the Committee wanted to know why. Mr. McGregor explained why and also went on to explain that there are in fact now no ceilings at all and the corporation is free to set the loan. The only restriction under the act is that the loan may not amount to more than 90 per cent of the lending value of the unit or the apartments, as the case may be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So there has been a cure effected. Perhaps it is more reasonable that CMHC act on it.

SI/75-2, Proclamation, Olympic Coins before the Committee on March 6, 1975, and again on May 8. There is a letter of May 13 by Miss Mayrand to Mr. Ross in the Privy Council office, and a letter back from Mr. Ross to Miss Mayrand on this matter. The gist of it is that the official in question has been overburdened with work and some corrective measures have now been taken in the Privy Council office to cure such a matter and to prevent it from happening in the future. Under the circumstances, then, perhaps it would not be necessary to print the correspondence.

[*Interpretation*]

Ce règlement a été modifié par le DORS/74-357 (C.P. 1974-1340) qui supprimait ces limites. Depuis, la Société a fixé les limites de ces prêts d'après des critères plus souples. Il n'est donc plus nécessaire de demander ces modifications.

Nous espérons que la présente répond aux questions que vous posez dans votre lettre et vous prions d'agréer,

Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Le chef
du contentieux
A. N. McGregor

DORS/72-188

Règlements établis en vertu de l'article II de la Loi nationale de l'habitation

Règlements de la Société manitobaine du logement; N°. 1, DORS/74-100; N°. 2, DORS/74-150.

Règlements sur les prêts de la Société ontarienne du logement; N°. 1, DORS/72-161; N°. 2, DORS/72-189.

Règlements sur les prêts de la Société du logement du Québec; N°. 1, DORS/72-214; N°. 2, DORS/72-215; N°. 3, DORS/72-249; N°. 4, DORS/72-250; N°. 5, DORS/72-251.

Règlements sur le prêt de Salem, DORS/72-150; Prêt de la Y.W.C.A. (Whitehorse), DORS/72-195; Prêt de Edmonton Hospital and Nursing Home No. 24, DORS/72-213; Prêt de Chalmers Foundation, DORS/72-257; Prêt de la Good Samaritan Society, DORS/72-258; Prêt de Point Pleasant Lodge, DORS/73-440; Prêt de Yellowknife Loan, DORS/73-611; Prêt de l'Armée du Salut, Glenbrook, DORS/73-625; Prêt de Val Sejour Inc., DORS/74-73; Règlements de Fort Smith, DORS/74-99.

Le coprésident (M. McCleave): Ils vous ont fourni des explications et vous n'avez pas d'autres remarques à faire, monsieur Eglington. Est-ce que tout est en ordre à votre avis?

M. Eglington: Nous leur avions demandé pourquoi les plafonds avaient dû être relevés dans un si grand nombre de cas, ce qui était tout à fait réglementaire, le Comité voulant simplement en connaître les raisons. M. McGregor a fourni les raisons en ajoutant que les plafonds ont été supprimés et que la Société est dès lors libre de fixer le taux de l'emprunt, la seule restriction aux termes de la loi étant que l'emprunt ne peut dépasser 90 p. 100 de la valeur des logements.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, le problème a été résolu; il était en effet logique d'accorder à la Société centrale d'hypothèques et de logement la liberté d'action dans ce domaine.

SI/75-2, Proclamation sur les monnaies olympiques dont le Comité a été saisie le 6 mars et le 8 mai 1975. M[lle] Mayrand a adressé une lettre en date du 13 mai à M. Ross du Conseil privé, qui lui a répondu. Il dit essentiellement dans sa lettre que le fonctionnaire en question avait été débordé de travail mais que des mesures ont été prises au bureau du Conseil privé pour redresser la situation et éviter que cela ne se répète à l'avenir. Dans ces conditions, je suppose qu'il est inutile de faire imrrimer cet échange de correspondance.

[*Texte*]

SOR/75-264, SOR/75-382 and SOR/75-394, Mounted Police Regulations, all of which are of extraordinary interest to young women who are out to get their man, namely, the man in the Royal Canadian Mounted Police. There are two commentaries by Mr. Eglington and both of them are printed herewith.

SOR/75-264

R.C.M.P. REGULATIONS, amendment
R.C.M.P. Act
P.C. 1975-992

August 25, 1975

Expanatory Note

The previous sections 109 and 110 listed in detail the jobs which non-regular members could perform. Now the approach is to list functions of regular members, civilian members and special constables in general terms. This change, while injecting a greater generality into the Regulations, appears to be within the enabling power which is drafted in wide terms:

"21(1) The Governor in Council may make regulations for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect."

SOR/75-394

R.C.M.P. REGULATIONS, amendment
R.C.M.P. Act
P.C. 1975-1522

September 17, 1975

Section 123 of the R.C.M.P. Regulations (P.C. 1960-379) previously read:

"(1) No regular member shall marry without the permission of the Commissioner.

(2) The Commissioner may refuse a regular member permission to marry if, in his opinion, the marriage would not be in the interests of the Forces."

One assumes that prior notification to the Commissioner is regarded as essential to the "organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force" (section 21(1) R.C.M.P. Act) even though section 124 of the Regulations provides:

"No member who is married shall be entitled to any special consideration because of his marriage."

• 1625

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first one deals with jobs which nonregular members can perform. I think that is what they call full working level police training and experience. Is that the technical jargon for it, Mr. Eglington?

[*Interprétation*]

DORS/75-264, DORS/75-382 et DORS/75-394, Règlements de la Gendarmerie royale du Canada; ces règlements intéresseront au plus haut point les jeunes femmes qui aimeraient épouser un gendarme. Les deux notes explicatives de M. Eglington sont imprimées en annexe.

DORS/75-264

RÈGLEMENT SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, modification
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1975-992

Le 25 août 1975

Note explicative

Les précédents articles 109 et 110 donnaient la liste détaillée des emplois que pouvaient occuper les membres non-réguliers. A présent on a adopté le principe de dresser une liste des fonctions des membres réguliers, des civils et des gendarmes spéciaux, en termes généraux. Ce changement, tout en donnant un caractère plus général au règlement, semble être conforme aux pouvoirs énoncés en gros comme suit:

«21(1) Le Gouverneur en conseil peut édicter des règlements sur l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente Loi et la mise à exécution de ces dispositions.»

DORS/75-394

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—Modification
Loi sur la G.R.C.
C.P. 1975-1522

Le 17 septembre 1975

L'article 123 du Règlement (C.P. 1960-379) de la G.R.C. stipulait

«(1) Aucun membre régulier ne doit se marier sans en avoir avisé préalablement le commissaire.

(2) Le commissaire peut refuser à un membre régulier la permission de se marier, si d'après lui, ledit mariage n'est pas dans l'intérêt de la G.R.C.»

Il est considéré comme essentiel pour «l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la gendarmerie» d'en aviser d'abord le commissaire (article 21(1) de la Loi sur la G.R.C.) même si l'article 124 des règlements stipule:

«Aucun membre marié ne devra faire l'objet d'un traitement spécial à cause dudit mariage.»

Le coprésident (M. McCleave): Le premier commentaire traite des fonctions que peuvent assumer les membres qui ne sont pas des membres réguliers. C'est ce qu'on appelle je crois, le niveau de travail optimum». Sont-ce là les termes techniques, monsieur Eglington?

[*Text*]

Mr. Eglington: I am not sure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, the counsel is of the opinion that this comes within their enabling powers, as it would appear to do. The other commentary is in connection with the marriage of members of the Royal Canadian Mounted Police. The regular member of the Mounted Police in the past had to propose both to the young lady and to the Commissioner. Now apparently all he has to do is propose to the Commissioner. Mr. Eglington, are you going to strike a blow during International Women's Year against . . .

Mr. Eglington: Such a provision certainly exists in the Armed Forces and I would certainly think the same form of words would cover it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps we should hear from Miss Mayrand on this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The lady does not have the last word.

SOR/74-153, SOR/75-187 and SOR/75-334—Indian Reserve Waste Disposal Regulations, with one and one half page of commentary by counsel.

74-153 SOR/75-187 75-334

INDIAN RESERVE WASTE DISPOSAL REGULATIONS, amendment
Indian Act
P.C. 1975-658

September 8, 1975

SOR/74-153, SOR/75-187, SOR/75-334

SOR/75-187 cures several defects in SOR/74-153 but leaves several matters open to question.

1. The problem of sub-delegation of rule making power has been removed in that the new section 8 requires the Minister to specify the manner in which an authorized activity shall be carried out. This is no longer left to the discretion of the band council. It is to be noted, however, that while the Indian Act is silent about permits these present regulations not only empower the Minister to issue permits, the terms of which he settles, but also empower him to delegate the issuing function to band councils.

From time to time in the past section 5 has been considered as part of the problem of delegation. The new section 8, under which the Minister sets the terms according to which permits are to be issued, has likewise been considered.

The enabling powers are as follow:

> "73. The Governor in Council may make regulations . . .
>
> (f) to prevent, mitigate and control the spread of diseases on reserves, whether or not the diseases are infectious, or communicable; . . .
>
> (i) to provide for the inspection of premises on reserves and the destruction, alteration or renovation thereof; . . .

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je n'en suis pas trop certain.

Le coprésident (M. McCleave): En tout cas, notre conseiller juridique estime que cela est conforme aux pouvoirs d'autorisation. L'autre commentaire traite des membres de la Gendarmerie royale du Canada qui se marient. Dans la passé, le membre régulier de la Gendarmerie royale devait adresser sa demande à la fois à la jeune dame et au Commissaire. Maintenant, tout ce qu'il semble avoir à faire c'est de présenter sa demande au Commissaire. Monsieur Eglington, au cours de l'Année internationale de la Femme, allez-vous faire quelque chose?

M. Eglington: Une telle disposition existe déjà dans les Forces armées, et sans doute dans les mêmes termes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand pourrait peut-être nous donner son opinion à cet égard.

Le coprésident (M. McCleave): La dame n'a pas le dernier mot.

DORS/74-153, DORS/75-187, DORS/75-334—Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes, une page et demi de commentaires du conseiller juridique.

74-153 DORS/75-187 75-334

RÈGLEMENT SUR LA DESTRUCTION DES DÉCHETS DANS LES RÉSERVES INDIENNES—MODIFICATION
Loi sur les Indiens
C. P. 1975-658

Le 8 septembre 1975

DORS/74-153, DORS/175-187, DORS/75-334

Le DORS/75-187 corrige plusieurs lacunes du DORS/74-153 mais certains problèmes restent en suspens.

1. Le problème de sous-délégation du pouvoir d'établir des règles a été supprimé par le fait que le nouvel article 8 exige du ministre qu'il précise de la façon dont doit s'exercer une activité autorisée. Ce pouvoir n'appartient plus au conseil d'une bande. Il convient toutefois de faire remarquer que bien que la Loi sur les Indiens ne mentionne rien à propos des permis, ces règlements permettent au ministre non seulement de délivrer des permis dont il fixe les conditions, mais également de déléguer au conseil de bande le pouvoir de délivrer ces permis.

De temps à autre, par le passé, on a considéré l'article 5 comme une partie du problème de la délégation. On a également étudié le nouvel article 8, en vertu duquel le ministre fixe les conditions de délivrance des permis.

Les pouvoirs d'autorisation se lisent comme suit:

> «73. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant
>
> (*f*) la prophylaxie des maladies infectieuses ou contagieuses, ou non, sur les réserves; . . .
>
> (*i*) l'inspection des locaux sur les réserves et la destruction, la modification ou la rénovation de ces locaux; . . .

[*Texte*]

(k) to provide for the sanitary conditons in private premises on reserves as well as in public places on reserves . . .

(2) The Governor in Council may prescribe the penalty, not exceeding a fine of one hundred dollars or imprisonment for a term not exceeding three months, or both, that may be imposed on summary conviction for violation of a regulation made under subsection (1)."

The form of words used in the statute would seem wide enough to cover the permit system erected by these regulations and to enable the Minister to set the terms and conditions attached to the permits. It is, perhaps, to be regretted that in order not to nullify governance it is necessary to adopt benevolent and broad interpretations of statutory language. It really would be better if the Indian Act were to provide a regulatory power under which the Minister was authorized to issue permits and to set the conditions attached to them.

The regulations, as amended, are silent as to any criteria to be used in determining who may have a permit and who may not.

2. The new section 11 fills as hiatus by adding the third category of "burning waste" and provides for cases in which activities have been carried out in contravention of the terms of a permit. The old section 11 provided only for cases in which activities had been carried out without a permit. These are now dealt with by section 11.1(a) and (b).

3. There would still seem to be an hiatus in section 3 of the Regulations. It would seem logical, especially in light of section 5(c), if section 3 were to include a third paragraph "(c) burn waste on any land in a reserve". Section 11.1(b) is at present otiose because no one could be convicted of burning waste without a permit since the regulations still do not provide that waste cannot be burned except under permit.

4. An error in the French text has been corrected: "dépotoir d'ordures" being substituted for "dépotoir" throughout.

5. Although a new section 1.2 was made by SOR/75-187, there was in that amending regulation no revocation of the existing section 12 made by SOR/74-153. Consequently, there were after 27th March, 1975 two sections 12 in force, one enjoining obedience to section 11 and the other obedience to both sections 11 and 11.1 of the Regulations. This untidy situation was rectified by SOR/75-334, which revoked the original section 12 made by SOR/74-153.

6. Given that the original Regulations, SOR/74-153, were so unfortunately drawn, the process of piecemeal amendments is to be deprecated. Even with two sets of amendments (SOR/75-187 and SOR/75-334), it is difficult to make sense of the Regulations, and especially so for the layman. It must be remembered that these Regulations fall in part to be administered by lawmen, viz, band councils. Surely, there can be no pressing reason why SOR/74-153 was not simply revoked and replaced by a fresh set of well-drafted regulations. With the addition of SOR/75-334 the Regulations are now a complete dog's breakfast and should be revoked in toto and re-made properly.

[*Interprétation*]

(*k*) la salubrité dans les locaux privés comme dans les endroits publics, sur les réserves; . . .

(2) Le gouverneur en conseil peut prescrire la peine, d'au plus une amende de cent dollars ou un emprisonnement de trois mois au plus, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement, qui peut être infligée, sur déclaration sommaire de culpabilité, pour infraction à un règlement établi sous le régime du paragraphe (1).»

Les termes utilisés dans la loi semblent assez généraux pour inclure le système de permis établi par ces règlements et pour permettre au ministre de fixer les clauses et conditions de la délivrance de ces permis. Il est peut-être à déplorer que pour ne pas invalider la réglementation, il soit nécessaire d'interpréter le texte de loi d'une façon assez large. Il serait vraiment préférable que la Loi sur les Indiens établisse un pouvoir de réglementation qui autoriserait le ministre à délivrer des permis et à fixer les conditions qui s'y rapportent.

Dans leur forme modifiée, les règlements ne mentionnent en rien les critères selon lesquels on détermine qui peut recevoir un permis.

2. Le nouvel article 11 comble une lacune en ajoutant la troisième catégorie des «déchets brûlés» et prévoit des cas où des activités sont menées sans que soient respectées les conditions d'un permis. L'ancien article 11 ne mentionnait que les cas où des activités étaient menées sans permis. Ces cas sont maintenant prévus dans les alinéas 11.1(a) et (b).

3. Il semble encore subsister une lacune dans l'article 3 du règlement. Il semblerait logique, surtout compte tenu de l'alinéa 5(c), que l'article 3 comprenne un troisième alinéa «(c) brûler des déchets sur une terre de la réserve». L'alinéa 11.1(c) est actuellement inutile parce que personne ne peut être reconnu coupable d'avoir brûlé des déchets sans permis puisque le règlement ne stipule pas qu'il est interdit de le faire sans permis.

4. Dans la version française, une erreur a été corrigée: «dépotoir d'ordures» a été substitué à «dépotoir» dans tout le texte.

5. Bien que le DORS/75-187 ait établi un nouvel article 12, cet amendement ne révoquait en rien l'article 12 déjà en vigueur qui avait été établi par le DORS/74-153. Par conséquent, après le 27 mars 1975, il y avait deux articles 12 en vigueur, l'un prescrivant l'obéissance à l'article 11, et l'autre aux deux articles 11 et 11.1 des règlements. Cette situation embarrassante a été rectifiée par le DORS/75-334, qui révoquait l'article 12 original édicté par le DORS/74-153.

6. Étant donné que les règlements originaux, DORS/74-153, ont aussi été formulés de façon inappropriée, il semble bien que la méthode des amendements fragmantaires est à déconseiller. Même avec deux catégories d'amendements (DORS/75-187 et DORS/75-334), il est difficile de comprendre les règlements, tout particulièrement pour le non-initié. On ne doit pas oublier que ces règlements devront en partie, être utilisés par des profanes, dans le cadre de conseils communautaires. Il n'y avait certainement aucun motif urgent pour justifier que le DORS/74-153 ne fût pas tout simplement abrogé et remplacé par un nouvel ensemble de règlements bien énoncés. Maintenant, avec l'addition du DORS/75-334, les règlements sont une véritable bouillie pour les chats et devraient être complètement abrogés et refaits de façon appropriée.

[*Text*]

Mr. Eglington: There is a typographical error on the fourth line of the second page. It presently reads Section 11.1(c), and it should read Section 11.1(b). There is no paragraph (c).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This has been corrected. As Mr. Balfour points out, you think the regulations are a complete dog's breakfast and should be revoked and remade.

Mr. Eglington: Yes, I think so. I can see no reason why this sort of proceeding should go on, where the regulations were obviously a muddle when they were first made and the muddle was compounded by one amendment which was not done properly. Then there is the third one and particularly these regulations have to be administered by Indian Band Councils.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So they should be written in reasonably decent language and should be understandable.

Mr. Eglington: They should be in one continuous text. There is no reason why they should have to do what I did. It took me many weeks to work it out. I kept throwing it away in exasperation but had to go over three separate books trying to work out what the meaning was. There would still appear to be a defect in that it still does not seem to be an offence to burn rubbish without a permit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These regulations then have never been collected together in some form of consolidation which would be accessible or which could be sent to the Indian Bands. They have to look around in their filing cabinets. And . . .

Mr. Eglington: On that, I am not sure whether Indian Affairs actually provides that service for them or not, but such a consolidation, if made of course, would be an office consolidation and would have no legal effect.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, but at least if they are to become confused, they would become confused by one document and not be several. You think they are so unsatisfactory and so uncertain and so unclear that they should be redone.

Mr. Eglington: In any event, they would have to be amended yet again to effect the original purpose and to ensure that people only burnt rubbish with a permit and then you control maybe the requirements of the permit. But even at that, for something which was a novel piece of legislation—it was an innovation of 1974—in a period of a year it seems to have been amended three times; quite the wrong way of going about things.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the general wish of the Committee, that Counsel's views be drawn as strongly as possible to our contact within this department?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was delighted to see the translation of dog's breakfast, *bouillie pour les chats.*

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il y a une faute de frappe à la quatrième ligne de la deuxième page. On y lit l'article 11.1(c), tandis que l'article devrait se lire 11.1(*b*). Il n'y a pas d'alinéa (*c*).

Le coprésident (M. McCleave): On a fait la correction. Comme M. Balfour l'a indiqué, vous croyez qu'il faudrait complètement abroger et refaire ces règlements, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je le crois en effet. Je ne vois pas pourquoi on continuerait à procéder ainsi, lorsqu'il est évident que les règlements étaient confus au départ, et on a même ajouté au désordre lorsqu'on a fait un amendement inapproprié, puis un autre. Enfin, ces règlements doivent être administrés par les conseils des bandes indiennes.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait alors les rédiger de façon convenable, afin qu'ils soient compréhensibles.

M. Eglington: Il devrait s'agir d'un texte suivi. Il n'y a pas de raison pour qu'il en soit ainsi. Cela m'a pris des semaines à tout comprendre. Je remettais continuellement le texte dans mon panier, en désespoir de cause, et j'ai dû lire trois volumes pour trouver le sens. Cependant, il ne semble pas encore y avoir de mesure qui défende de brûler les déchets sans permis.

Le coprésident (M. McCleave): On n'a jamais fait une codification de tous ces règlements qui puisse être distribuée à tous les conseils de tribus. Ils doivent chercher dans leurs dossiers . . .

M. Eglington: Je ne crois pas si le ministère des Affaires indiennes leur offre ce service; cependant la codification elle-même ne serait qu'une codification de bureau et n'aurait aucun effet juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr, mais si les règlements doivent être marqués par la confusion, il est mieux qu'ils le soient par un seul document plutôt que par plusieurs. Vous croyez donc qu'il faut les refondre?

M. Eglington: Il faudrait au moins les modifier encore pour qu'ils atteignent leur but et pour qu'ils prévoient qu'il faut un permis pour brûler les déchets, ce permis à consentir à telles ou telles conditions; mais—c'était évidemment une nouveauté en 1974. Apporter trois fois des modifications en un ou semble être de mauvaise procédure. Apporter une modification trois fois au cours d'une année semble être une mauvaise procédure.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité est-il d'accord pour que l'opinion de notre conseiller juridique soit communiquée le plus fermement possible à notre intermédiaire auprès du ministère?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous sommes d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): La traduction de l'expression «dog's breakfast» par «bouillie pour les chats» m'a enchanté.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn out attention to SOR/75-92, the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act and the regulations under that act as amended. There is no commentary here.

You are satisfied with the mesh sizes in this particular regulation. Are you, Mr. Eglington? You were a little dissatisfied on the previous occasion.

Mr. Eglington: There was something I could not understand last time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes.

Mr. Eglington: They seem to be drastically simplified in any event.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is SOR/75-245, the Saskatchewan Fishery Regulations, and this one does have commentary by Counsel printed herewith.

SOR/75-245

SASKATCHEWAN FISHERY REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1975-904

June 12, 1975

There is a discrepancy between the English and French texts of the new subsection 4(12) of the Regulations. The introductory part of this subsection reads as follows:

"4(12) No person shall, by angling, have in his possession in the Southern Area at any time

(a) more fish of any species . . ."

"4(12) il est interdit à quiconque pêche à la ligne d'avoir en sa possession dans la zone sud, à un moment quelconque

(a) plus de poissons d'une espèce mentionnée . . .

The meaning of the French text is: "No person who is angling shall have in his possession". It can either be interpreted as meaning that as long as one is angling he shall not have in his possession more than the specified number of fish, no matter how they were caught or by whom they were caught, or as meaning that as long as one is not *actually* angling he can have in his possession as many fish as he pleases.

I presume that the English version is the correct one. The wording suggests that, in order to succeed in a prosecution under this subsection, the Crown would have to prove that the illegal quantities of fish found in the possession of a person were caught by such person and were caught by angling.

Section 4(16) and 4(16.1) contain similar wording.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is another of these translation problems, is it not?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant nous passons au DORS/75-92, Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest ainsi que les règlements découlant de cette loi telle que modifiée. Il n'y a aucune remarque apportée ici.

Êtes-vous d'accord avec ce règlement, quant au maillage, monsieur Eglington? Il me semble que vous n'étiez pas enchanté la fois précédente.

M. Eglington: Oui, la dernière fois il y avait quelque chose que je ne comprenais pas.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: De toute façon, il semble qu'on a pas mal simplifié les choses.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons donc au DORS/75-245, Règlement de pêche de la Saskatchewan; dans ce cas nous avons du conseiller juridique un commentaire qui est annexé.

DORS/75-245

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE LA SASKATCHEWAN—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1975-904

Le 12 juin 1975

Il y a désaccord entre les versions anglaise et française du nouveau paragraphe 4(12) des règlements. L'introduction de ce paragraphe se lit comme suit:

«4(12) No person shall, by angling, have in his possession in the Southern Area at any time

(a) more fish of any species . . .“

«4(12) Il est interdit à quiconque pêche à la ligne d'avoir en sa possession dans la zone sud, à un moment quelconque

(a) plus de poissons d'une espèce mentionnée . . .»

La signification du texte français est la suivante: «Toute personne qui pêche à la ligne ne doit pas avoir en sa possession». On peut interpréter cette phrase de la façon suivante, c'est-à-dire qu'aussi longtemps que quelqu'un pêche à la ligne, il n'a pas le droit d'avoir en sa possession plus de poissons d'une espèce mentionnée que le nombre spécifié, sans tenir compte de la façon dont ces poissons ont été pris, ou de la personne qui les a prises; on peut également lui donner l'interprétation suivante: aussi longtemps que quelqu'un ne pêche pas *vraiment* à la ligne, il peut avoir en sa possession autant de poissons qu'il le désire.

Je suppose que la version anglaise est la bonne. Le libellé laisse entendre que, pour mener à bien une poursuite intentée en vertu de ce paragraphe, la Couronne doit prouver que les quantités illégales de poissons trouvés en la possession d'une personne ont été attrapés par cette personne et l'ont été à la pêche à la ligne.

Les articles 4(16) et 4(16.1) contiennent un libellé semblable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne s'agit-il pas ici à nouveau d'un problème de traduction?

[*Text*]

Miss Mayrand: I just mentioned that that section is very confusing in French. It does not have the same meaning as in English, and I explain in English in the comment how it could be interpreted in French. So I would suggest that I report this to the department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. In other words, you refer to the act of a catch by angling in English, and it is not the same in the French version.

Miss Mayrand: No. What is meant is that no person who is angling shall have in his possession, which does not have the same meaning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So for a person in French, if somebody threw him a fish . . .

Miss Mayrand: Yes, it could be interpreted like this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It is drawn to the attention of the department. It is an interesting point about what can happen in translation.

SOR/75-307, Canada Pension Plan (Social Insurance Numbers) Regulations.

Mr. Eglington: The next three, Mr. Chairman, were amendments necessitated by the extensive amendments carried out to the Canada Pension Plan by Chapter 4 of the current session statutes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So then we note that the other two under the category mentioned by Mr. Eglington are SOR/75-308, the Review Committee Rules of Procedure under the Canada Pension Plan, and the third is SOR/75-309, the Pension Appeals Board Rules of Procedure benefits, again under the Canada Pension Plan.

The next is SOR/75-348, "Columbia" and "Ste Claire" Transport Exemption Regulations, commentary by Counsel which is herewith printed.

SOR/75-348

"COLUMBIA" AND "STE CLAIRE" TRANSPORT EXEMPTION REGULATIONS
Transport Act
P.C. 1975-1359

September 16, 1975

Explanatory Note

Section 12(2) of the Transport Act empowers the Governor in Council "by regulation" to "exempt any ship or class of ships from the operation of" Part II of the Transport Act.

This provision is to be contrasted with the exempting power contained in section 665 of the Canada Shipping Act (Coasting Trade) which appears to preclude the exemption of individual vessels. Section 665 and the exemptions purportedly made under it have been before the Committee and the matter is being pursued with the relevant authorities.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do I take it, Mr. Counsel, that this is a case of two acts saying opposite things? That is what it looks like to me at first sight. Am I correct in that?

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Je dirais que cet article est fort confus en français et n'a pas le même sens que ce qui est mis dans la version anglaise. Aussi j'explique en anglais comment il faut interpréter le français. Donc, je propose que je fasse rapport à ce sujet au ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en d'autres termes, il s'agit en anglais d'une prise faite à la ligne et en français ce n'est pas le même sens.

Mlle Mayrand: Vous avez raison, on veut dire ici que toute personne qui pêche à la ligne ne devrait pas avoir en sa possession . . . le sens n'est pas le même.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, dans la version français, quelqu'un a donné un poisson.

Mlle Mayrand: Oui, on pourrait l'interpréter de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous attirerons l'attention du ministère à ce sujet. Et c'est intéressant de voir ce qui peut se produire dans la traduction.

DORS/75-307, Règlement sur le Régime de pensions du Canada (Numéros d'assurance sociale).

M. Eglington: Les trois articles suivants sont des modifications qui résultent des amendements importants qui ont été apportés au Régime de pensions du Canada en vertu du chapitre 4 des lois adoptées pendant la session en cours.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, les deux autres articles dans cette catégorie mentionnés par M. Eglington sont, le deuxième, DORS/75-308, Règles de procédure du Comité de révision en vertu du Régime de pensions du Canada et le troisième, DORS/75-309, Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)—en vertu du Régime de pensions du Canada.

Nous passons ensuite au DORS/75-348, Règlement d'exemption de transport des navires «Columbia» et «Sainte-Claire». A ce sujet les commentaires du conseiller sont annexés.

DORS/75-348

RÈGLEMENT D'EXEMPTION DE TRANSPORT DES NAVIRES «COLUMBIA» ET «STE CLAIRE»
Loi sur les transports
C.P. 1975-1359

Le 16 septembre 1975

Note explicative

L'article 12(2) de la Loi sur le transport donne «par règlement» le pouvoir au gouverneur en conseil de «soustraire tout navire ou toute catégorie de navires à l'application» de la partie II de la Loi sur le transport.

Cette disposition diffère du pouvoir d'exemption contenu dans l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada (cabotage) qui interdit l'exemption des navires individuels. L'article 665 et les exemptions qui en ont découlé, ont été présentés au Comité, et la question est étudiée par les autorités compétentes.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si je comprends bien, monsieur le conseiller, il s'agit de deux lois qui se contredisent? En tout cas, c'est ce qui me paraît à première vue.

[*Texte*]

Mr. Eglington: It is a case of the power under the Transport Act being wider than the power under the Canada Shipping Act. As for the exemptions made in favour of individual ships under Section 665 of the Canada Shipping Act, the Canadian Transport Commission and National Revenue would stop that practice. They have issued new regulations with general application but they still seem to me to contravene the policy of the coastal trade provisions of the Canada Shipping Act and I am taking this matter up with national revenue at the moment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is no question then.

SOR/75-349 Proclamation, Indian Act. It is really a proclamation that certain Indian lands are exempt from portions of the Act.

• 1635

The next is without commentary. SOR/75-350, Proclamation, Customs Act. This terminates temporary restriction of the extent of certain Canadian waters for customs purposes. That is without commentary.

The next SOR is 75-352 Roe. Roe Herring Exemption Notice under the Fisheries Act with brief commentary herewith printed.

ROE HERRING EXEMPTION NOTICE
Fisheries Act

September 16, 1975

Explanatory Note

This Notice would appear to be regarded as a statutory instrument and a regulation because section 29 of the Fisheries Act reads in part:

> "... the Minister may, by notice published in the Canada Gazette, except any kind or kinds of fish ..."

If the words underlined did not appear in the section, then one assumes the Privy Council Office would not treat this Notice as a statutory instrument at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This commentary is by way of a footnote on our discussion of the meaning of statutory instruments, is it?

Mr. Eglington: That is correct. I think many people, when casting their eye briefly over the Fisheries Act, would not stop to think that notices of this type would be statutory instruments, but on the interpretation of Section 2 of the Act adopted by the Privy Council office it is fairly and squarely both a statutory instrument and a regulation and they have so registered it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a matter on which we may put some questions to Mr. McIntosh, I suppose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next is the Fisheries Act, SOR/75-364—Quebec Fishery Regulations amendment. It has subsequently been revoked by SOR/75-420, but that one is not before us today. Was there any particular reason for putting this on the bill of fare today, counsellor?

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est-à-dire que la Loi sur les transports a une application plus étendue que la Loi sur la marine marchande du Canada. En ce qui a trait aux exemptions établies pour des navires particuliers aux termes de l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada, la Commission canadienne des transports et le ministère du Revenu national ne seraient plus censés agir de la sorte. Ils ont publié de nouveaux règlements d'application générale mais il me semble qu'ils contreviennent toujours aux dispositions concernant le cabotage de la Loi sur la marine marchande du Canada et je suis en contact avec le revenu national en ce moment à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, pas de questions.

DORS/75-349—Proclamation, Loi sur les Indiens. Certaines des terres des Indiens sont simplement proclamées soustraites de parties de la loi.

Le règlement suivant ne comporte pas de commentaires. DORS/75-350, proclamation, Loi sur les douanes. Cette proclamation met fin à la restriction temporaire de l'étendue de certaines eaux canadiennes à des fins douanières. C'est sans commentaire.

Le suivant est le DORS/75-352, avis d'exemption visant le hareng plein, Loi sur les pêcheries. Le bref commentaire sera inséré ici.

AVIS D'EXEMPTION VISANT LE HARENG PLEIN
Loi sur les pêcheries

Le 13 septembre 1975

Note explicative

Cet avis semble être considéré comme un texte réglementaire et un règlement, car l'article 29 de la Loi sur les pêcheries dit entre autres:

> «... le ministre peut, par avis publié dans la *Gazette du Canada*, soustraire toute espèce ou toutes espèces de poissons ...»

Si les mots soulignés ne figuraient pas dans l'article, on peut alors présumer que le bureau du Conseil privé ne considèrerait pas cet avis comme un texte réglementaire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il s'agit en fait d'un commentaire au sujet de notre discussion sur la signification de textes réglementaires, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact. De nombreuses personnes parcourant rapidement la Loi sur les pêcheries pourraient penser à première vue que des avis de ce genre ne sont pas des textes réglementaires, mais l'interprétation de l'article 2 de la loi adoptée par le bureau du Conseil privé montre qu'il s'agit bel et bien d'un texte réglementaire et d'un règlement tout à la fois et on l'a enregistré comme tel.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous pourrons, je suppose, interroger M. McIntosh à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Le suivant est le DORS/75-364—Règlement de pêche du Québec—modification, Loi sur les pêcheries. Le DORS/75-420 l'a par la suite abrogé, mais ce n'est pas celui que nous avons entre les mains aujourd'hui. Y a-t-il une raison particulière de l'avoir inscrit à notre menu d'aujourd'hui monsieur le conseiller?

[*Text*]

Mr. Eglington: I think it went on the agenda, Mr. Chairman, before we realized . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. SOR/75-365—Narwhal Protection Regulations, and there is no commentary by counsel.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am glad to have the proper term now for an Eskimo, Inuk.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it is interesting that here some humanity seems to have crept in: "An Inuk may without a license take or kill a maximum of five narwhals in one year for food for himself, his family or his dogs". So they have taken account of some of the realities of living in Northern Canada.

SOR/75-366—Walrus Protection Regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In both cases they are providing for people who are of mixed race, I see. They are commonly referred to as Eskimo, those who possess at least one quarter Inuk blood. That seems a good idea.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The number is up for the walruses, it is seven instead of five.

SOR/75-367—Industrial Research & Development Incentives Regulations, without commentary.

SOR/75-368—Hull Construction Regulations—an amendment. Heaven knows what evil that corrects, that change in definition.

SOR/75-371—General Radio Regulations, Part II.

Mr. Eglington: This one, Mr. Chairman, has the effect of removing a discretion which the minister previously had to waive the regulation, the age requirement for the issuing of certificates. The age requirement is 18 and previously the minister had a discretion to waive that age requirement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now he cannot? Somebody under 18 may not receive a licence, is that it?

Mr. Eglington: There were licences of various types of broadcasting, but they do not affect ham radio.

• 1640

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-383—Delegation of Powers Regulations under the Canada Pension Plan. We dealt with this, I think, before, the question of delegation of powers, but I am not sure whether it was under this plan or not. Is this . . .

Mr. Eglington: This one, Mr. Chairman, is quite in order, and it too is necessitated by the amendments to the Canada Pension Plan, Chapter 4 of the present statutes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-387—Manufacturing Milk & Cream Stabilization Order, 1975-76, without commentary.

SOR/75-390, under the Fisheries Act, The Manitoba Fishery Regulations amendment. The replacement of much of the schedule.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il a été inscrit à l'ordre du jour, monsieur le président, avant que nous ne nous rendions compte . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. DORS/75-365—Règlement sur la protection des narvhals. Sans commentaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis heureux d'avoir maintenant le terme approprié pour désigner un Esquimau Inouk.

Le coprésident (M. McCleave): Il est intéressant de remarquer qu'une certaine humanité se soit glissée ici: «Un Inouk peut sans permis, capturer ou tuer en une année un maximum de 5 narvals pour sa nourriture personnelle, celle de sa famille ou celle de ses chiens.» On a fini par tenir compte de certaines des réalités de la vie dans le Nord canadien.

DORS/75-366—Règlement sur la protection des morses.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans les deux cas, je vois qu'on prévoit des dispositions pour les gens de sang mêlé. On désigne communément sous le nom d'Esquimaux ceux ayant au moins un quart de sang Inouk. Cela me semble une bonne idée.

Le coprésident (M. McCleave): Le chiffre pour les morses est supérieur: il est de 7 au lieu de 5.

DORS/75-367—Règlement stimulant la recherche et le développement scientifiques. Sans commentaires.

DORS/75-368—Règlement sur la construction des coques—modification. Dieu seul sait à quel mal ce changement de définition a remédié.

DORS/75-371—Règlement général sur la radio, Partie II.

M. Eglington: Ce règlement, monsieur le président, a pour effet de ne plus permettre au ministre de déroger au règlement d'âge minimum pour la délivrance de certificats. L'âge minimum requis est de 18 ans et auparavant le ministre avait le pouvoir de déroger à ce règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant il ne le peut plus? Une personne de moins de 18 ans ne peut se voir délivrer un permis, c'est cela?

M. Eglington: Il y avait des permis couvrant diverses activités de radiodiffusion, mais cela ne touche pas les radios amateurs.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-383—Règlements sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada). Le sujet a déjà été abordé, avant celui de la délégation des pouvoirs, mais je ne suis pas sûr si c'est en vertu du présent régime. Est-ce . . .

M. Eglington: Le présent règlement est acceptable; il est signalé à cause des amendements apportés au Régime de pensions du Canada, Chapitre 4.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-387—Décret de 1975-1976 sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation. Aucun commentaire.

DORS/75-390—Règlements de pêche du Manitoba—Modifications. L'annexe est modifiée en profondeur.

[*Texte*]

SOR/75-391—Indian Bands Revenue Moneys Regulations. They have added five Indian bands, some of them pronounceable and some of them not.

The next one is SI/75-58—Automobile Components Remission Order, under the Financial Administration Act.

Mr. Eglington: This is another one of the documents which the Privy Council Office would maintain are not statutory instruments but are printed for public notice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it has the notation SI . . .

Mr. Eglington: That is correct. While the things that are printed as SOR are regulations, the Privy Council Office maintains that not everything that is printed under the label SI is a statutory instrument . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is printed as an act of grace, as it were.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, you can add that, no doubt, to your catalogue of horrors that you are going to put up to the witness from the Privy Council Office, and no doubt a vigorous cross-examination when the witness appears.

SI/75-59—Proclamation establishing Electoral Boundaries Commission for the Northwest Territories. I gather that this arises because there are to be two federal seats in the Northwest Territories. Am I correct in that? I suppose they have to divide up the Territories in some way.

The next one is SI/75-61—Designating the Royal Commission on Corporate Concentration as a Department. What would this be for, Mr. Eglington? There is no commentary and it is under the Financial Administration Act. Is this simply a matter of enabling it to hire staff, and the like?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, it is more for requiring the accountability of the use of public money. These particular designations, and we have had several of them, are not in the Privy Council Office's view a statutory instrument, and I do not think they are a statutory instrument, either. They too are published for public information.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. All right. Perhaps we had better hasten on.

SI/75-66—Maple Syrup and Maple Sugar Production Equipment Remission Order—amendment thereto, all done under the Financial Administration Act. All that is much longer than the amendment that is proposed.

The next one is SI/75-67—W. H. Olsen Remission Order, under the Financial Administration Act. Is anybody familiar with where the Olsen Company hangs out?

The next to the last is SI/75-68—Section 98(2), Indian Act. This is a proclamation of that section in force for certain Indian reserves. I gather this . . .

[*Interprétation*]

DORS/75-391—Règlements sur les revenus des bandes d'Indiens. Cinq nouvelles bandes d'Indiens sont ajoutées; quelques noms sont prononçables.

Le texte suivant est le TR/75-58—Décret des remises visant les pièces composantes d'automobiles, Loi sur l'administration financière.

M. Eglington: Voilà encore un document que le Bureau du Conseil privé ne considère pas comme un texte réglementaire, mais comme un avis public.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais le titre indique: TR . . .

M. Eglington: En effet. Les DORS sont des règlements, mais le Bureau du Conseil privé maintient que tout ce qui est imprimé sous le titre TR ne constitue pas nécessairement un texte réglementaire . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est en quelque sorte une faveur qu'on nous fait.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vous allez sans doute ajouter ce fait à la liste d'honneurs que vous soumettrez au témoin du Bureau du Conseil privé; il faut s'attendre à un contre-interrogatoire serré lorsqu'il comparaîtra.

TR/75-59—Proclamation établissant des commissions de délimitation des circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest. C'est dû au fait qu'il y aura deux sièges au fédéral pour les Territoires du Nord-Ouest. Est-ce exact? Je suppose que les Territoires seront divisés d'une certaine façon.

Le texte suivant est le TR/75-61—Désignation de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés comme ministère et le Premier ministre comme ministre compétent. De quoi s'agit-il, monsieur Eglington? Il n'y a pas de commentaire. C'est en outre une question qui relève de la Loi sur l'administration financière. Il s'agit de permettre l'embauche de personnel?

M. Eglington: Le texte vise plutôt à imposer une comptabilité de l'usage des deniers publics. Ces avis, il y en a plusieurs, ne sont pas des textes réglementaires de l'avis du Bureau du Conseil privé. Je partage cette opinion. Il s'agit simplement de textes qui sont publiés pour renseigner le public.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Nous poursuivons.

TR/75-66—Décret des remises sur l'équipement servant à la production de sirop et de sucre d'érable—Modification—Loi sur l'administration financière.

Le texte suivant est le TR/75-67—Décret de remises visant la W. H. Olsen—Loi sur l'administration financière. Quelqu'un sait où se trouve cette compagnie?

Maintenant, le TR/75-68—Article 98(2), Loi sur les Indiens. C'est la proclamation de l'article qui est en vigueur dans certaines réserves indiennes. Je suppose que . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is this a genuine article? Is this really a statutory instrument or is this one of the grey . . .

Mr. Eglington: No, no, this is a genuine statutory instrument. It is made by proclamation.

• 1645

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I gather derived from referenda that have been held.

Finally SR/75-69, Proclamation under the Alberta-B.C. Boundary Act of 1974, so they could set up the date that it comes into effect, which all inhabitants of Alberta and British Columbia must govern themselves. And that concludes our business for today. Thank you very, very much.

The meeting is now adjourned until, I take it, next Tuesday, when we will be hearing Mr. Baldwin.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): S'agit-il vraiment d'un article? Est-ce bien un texte réglementaire ou sommes-nous encore dans une zone grise . . .

M. Eglington: Il s'agit bien d'un texte réglementaire qui a été promulgué.

Le coprésident (M. McCleave): Et je suppose qu'il résulte des consultations auxquelles nous avons procédé.

Enfin DORS/75-69, Proclamation en vertu de la Loi de 1974 concernant la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique qui permet de fixer la date d'entrée en vigueur. Ce texte prévoit que les habitants de l'Alberta et de la Colombie-Britannique devront se régir eux-mêmes. Et ce sera la fin de nos travaux aujourd'hui. Merci beaucoup.

La séance est levée jusqu'à la comparution de M. Baldwin, mardi prochain je pense.

Issue No. 41

Tuesday, October 21, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 41

Le mardi 21 octobre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 21, 1975
(42)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:33 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

Witness: Mr. G. W. Baldwin, M.P., Sponsor of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Agreed,—That Mr. K. Rubin and a representative from the Civil Liberties Association, National Capital Region appear before the Committee.

The witness made a statement and answered questions.

Agreed,—That Mr. Baldwin, M.P. return at a future date for further questioning.

Ordered,—That the document entitled—Excerpts from Sweden's "The Freedom of the Press Act" (as originally passed in 1949, as amended to 1965)—submitted by Mr. G. W. Baldwin, M.P. and the document entitled—Précis of the Swedish Secrecy Law of May 28, 1937, amended up to 1965—prepared by the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, M.P., be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-21" and Appendix "RSI-22"*).

At 9:53 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 OCTOBRE 1975
(42)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 33 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Témoin: M. G. W. Baldwin, député, parrain du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 concernant l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13*).

Il est convenu,—Que M. K. Rubin et un représentant de l'Association des libertés civiles, Région de la Capitale nationale, comparaissent devant le Comité.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que M. Baldwin, député, revienne à une date ultérieure pour être interrogé davantage.

Il est ordonné,—Que le document intitulé—Extrait de «la Loi sur la liberté de la presse» de la Suède (*telle qu'adoptée* originellement en 1949 et modifiée en 1965)—présenté par M. G. W. Baldwin, député, et le document intitulé—Précis of the Swedish Secrecy Law du 28 mai 1937, modifié en 1965—préparé par le coprésident, M. Robert McCleave, député, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RSI-21» et Appendice «RSI-22»*).

A 21 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Richard Rumas
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, October 21, 1975

• 2031

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. The meeting is underway and Senator Godfrey notices that the Honourable G. I. Smith is now sworn in the Senate. I was hoping, Senator Godfrey, as soon as I heard he was appointed, that he would join this Committee, so I hope that you and the others will be twisting his arm. He will be an excellent addition to our midst.

I can report that Senator Forsey and myself have met with the Speakers and the Clerks. It seems that we have come up with the solution that the two Houses would share the cost of the Committee 70-30, but we are meeting with the Senate Internal Economy, Budgets and Administration Committee Thursday, meeting with staff tomorrow and we hope to have a report for Thursday of a budget, and if it is then approved by you it will go to the two Speakers and then we can settle down to our business, which is statutory instruments, and the business is apt to get more severe rather than less severe as a result of Bill C-73.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, may I explain on Senator Lafond's behalf and my own behalf that . . .

Senator Godfrey: I am Senator Godfrey. I have already explained.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, you did. I was really going to say that I think perhaps in future it might be well if a meeting in the evening like this, a Tuesday evening, were not scheduled for precisely 8 o'clock. From the point of view of members of the Senate it is a little difficult for us because we feel obliged to put in our appearance there. In this case we had a new Senator coming, whom a number of us were particularly anxious to welcome, and we felt obliged to stay for a little while in our own Chamber. If the hour of meeting could be put at 8.15 p.m. I think perhaps it would be a little easier for us to manage.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: I would point out that the rules of our House require that we show our nose in our House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would have been very discourteous if you had left earlier. We can understand that, Senators.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In my case there is very little difficulty about showing my nose if I appear at all!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we should have a few lines from Cyrano. Is that what your suggestion is?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I leave that to the French-speaking members, of course.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps another point. We have in the room with us this evening Mr. Ken Rubin, who would be prepared to appear as a private citizen and who has made a submission that is now available in both languages for the Committee in connection with freedom of information. With him is a Mr. Taylor, who is associated with those of the Canadian Civil Liberties Association, National Capital Region. In informal dis-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 21 octobre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre s'il vous plaît. Nous allons commencer; le sénateur Godfrey fait remarquer que l'honorable G. I. Smith est en train de prêter le serment d'investiture au Sénat. Sénateur Godfrey, dès que j'ai appris qu'il était nommé, je me suis mis à espérer qu'il se joindrait aux membres de ce comité. J'espère que vous-même, ainsi que les autres membres, ferez pression sur lui. Ce serait pour nous un sujet brillant.

Le sénateur Forsey et moi-même avons rencontré les orateurs et les greffiers. Tout porte à croire que nous avons trouvé une solution et que les deux chambres partageront le coût du comité 70-30. Cependant, nous nous réunirons jeudi avec les comités de régie, des budgets et de l'administration du Sénat, demain, nous nous réunirons avec le personnel et nous espérons pouvoir vous annoncer jeudi que nous avons un budget. Si le budget est adopté, il sera présenté aux deux orateurs après quoi nous pourrons nous atteler à notre tâche, les textes réglementaires, tâche qui sera probablement plus ardue par suite du Bill C-73.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le président, je voudrais fournir des explications au nom du sénateur Lafond et en mon nom personnel.

Le sénateur Godfrey: Je suis le sénateur Godfrey. Je me suis déjà expliqué.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah! En effet. Peut-être qu'à l'avenir il serait bon de ne pas fixer une séance de la soirée, comme celle d'aujourd'hui, mardi, à 20 heures précises. Pour les sénateurs, c'est un peu difficile, car nous nous sentons obligés de faire un saut au Sénat. Aujourd'hui par exemple, un nouveau sénateur se joignait à nous, et il s'agissait de quelqu'un que nous avions particulièrement hâte d'accueillir. Voilà pourquoi nous nous sommes sentis plutôt obligés de rester quelque temps au Sénat. Si la séance pouvait être fixée à 20 h 15 cela nous faciliterait les choses.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je voudrais faire remarquer que le Règlement du Sénat exige que nous montrions le bout du nez.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous étiez partis plus tôt, vous auriez manqué de courtoisie. Nous comprenons cela, messieurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans mon cas, il n'est difficile de montrer le bout du nez, pour peu qu'on me voie.

Le coprésident (M. McCleave): Quelques vers de Cyrano seraient les bienvenus. Est-ce là ce que vous proposez?

Le coprésident (sénateur Forsey): J'en laisse le soin aux membres francophones, bien sûr.

Le coprésident (M. McCleave): Passons à autre chose. Ce soir, M. Ken Rubin est ici et il comparaîtra en tant que simple citoyen. Il a préparé un mémoire qui est maintenant à la disposition des membres du comité dans les deux langues. Ce mémoire traite de la liberté de l'information. M. Taylor qui œvre au sein de l'Association canadienne des libertés civiles et représente la région de la Capitale nationale, l'accompagne. Avant que la séance débute, ils sont

[*Texte*]

cussions earlier tonight before the meeting started they agreed that they would share a meeting and that Mr. Taylor, on behalf of the Canadian Civil Liberties Association, would procure us a brief in both languages that would set forth the main points on which he desired to speak. The Clerk has spoken to both and a time will be arranged for such a meeting. It may, however, have to be on a Monday night because these gentlemen are otherwise engaged in the daytime and we are stuck within the block system and there does not seem to be suitable Tuesday for them.

Is it agreed that we hear Mr. Rubin and the Canadian Civil Liberties Association?

Mr. Robinson: I would like to add my support to what the Chairman has suggested in regard to inviting both these groups to attend. As a member of the Canadian Civil Liberties Association in Toronto, I am more than interested in hearing from them and I am sure they have a great contribution to make. I would certainly go along with what the Chairman has suggested.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed then that we have these two gentlemen at one meeting? Thank you. Senator Forsey, we have with us Mr. Baldwin.

• 2035

Mr. G. W. Baldwin, M.P. (Sponsor of Bill C-225): I take that as an invitation from the co-chairman to proceed with business. With your permission and the permission of the Committee, I would like to supplement what I said before by giving the Committee a very brief but somewhat general resumé of what I learned through travelling into Nordic countries and also into England and Strasbourg with regard to the problem which we are dealing with now.

I may say that during a trip into Scandinavia, I was accompanied by John Reid, and we interviewed a lot of people, members of Parliament, press, officials and others. In addition, Dr. R. D. French, sitting behind there, who is in the Privy Council Office, was present at Stockholm and was very helpful. He took some notes of what took place at Stockholm and, I understand, will be making a report in due course. So that is what happened.

Then I would like at this stage to try to condense, in as few words as is possible for me to do, a concise analysis of what went on there. I am giving you my general impressions without the detail of what we discussed and whom we talked to.

In Sweden I found that the openness, that is, freedom of information, is more developed, more detailed. It has been in existence for over 200 years. There are there aspects which I think ought to be considered as a result of what I learned there. I will just go over them briefly: the fact that freedom of access to documents is contained in the Constitution, the Act of Government last revised in 1949, and is expressed in very simple and very complete terms—it is contained in Article 2 of the Constitution—I will not read it, I think some of you may have it on your files in connection with some material that was presented, but I will read it if asked; then the exceptions: the Constitution provides that there shall be freedom of access to documents, to information, then there are a large number of exceptions set out in detail in another bill which is generally called the Secrecy Bill . . .

[*Interprétation*]

convenus qu'ils se le partageraient temps d'une réunion, et que M. Taylor, au nom de l'Association canadienne des libertés civiles, nous présenterait un mémoire, dans les deux langues, pour nous donner un aperçu des principaux points de vue qu'ils désirent exprimer. Le greffier s'est entretenu avec chacun d'eux et l'on fixera la date de cette réunion. Il se peut cependant que cela doive se passer un lundi soir car ces messieurs sont occupés durant la journée. Il faut nous astreindre au regroupement des séances mais le mardi ne semble pas leur convenir.

Sommes-nous d'accord pour entendre le témoignage de M. Rubin et celui de l'Association canadienne des libertés civiles?

M. Robinson: Je voudrais exprimer mon appui à la proposition du président, à savoir que nous convoquions, ces deux groupes en tant que membre de l'Association canadienne des libertés civiles, pour Toronto; je suis des plus intéressés à entendre ce qu'il aura à dire. Je suis sûr que la contribution de l'Association sera très valable. J'appuie donc entièrement la proposition du président.

Le coprésident (M. McCleave): Sommes-nous d'accord pour inviter ces deux messieurs lors d'une seule réunion? Merci. Sénateur Forsey, M. Baldwin est ici.

M. G. W. Baldwin, député (parrain du Bill C-225): Puisque le coprésident m'y invite, je vais commencer. Si vous me le permettez, j'aimerais poursuivre en vous donnant un résumé, bref mais général, de ce que j'ai appris sur le sujet qui nous préoccupe, lors de notre séjour dans les pays scandinaves ainsi qu'en Angleterre et à Strasbourg.

J'ajouterai que lors de mon voyage en Scandinavie, John Reid m'accompagnait et nous avons parlé à beaucoup de gens, notamment des députés, à des journalistes, à des fonctionnaires, etc. J'aimerais souligner également, la présence de M. R. D. French; il est assis derrière et il fait partie du Bureau du Conseil privé. Sa présence à Stockholm a été très utile. Il a pris quelques notes sur ce qui s'est passé à Stockholm et, si je comprends bien, il rédigera un rapport en temps et lieu. Voilà ce qui est arrivé.

Je voudrais condenser avec le moins de mots possibles, une analyse concise de ce qui s'est passé là-bas. Je vous ferai part de mes impressions générales, en laissant de côté les détails de ce dont nous avons parlé et sans dire à qui nous avons parlé.

En Suède, j'ai pu constater une certaine ouverture; l'information y est plus libre et plus détaillée. Cela dure depuis 200 ans. Trois aspects méritent d'être mentionnés, et je les citerai brièvement. D'abord, la constitution prévoit le libre accès aux documents, et cette liberté est exprimée en termes très simples et très complets dans l'article 2 de la Constitution, ou Loi du gouvernement, révisée pour la dernière fois en 1949. Je ne le lirai pas, car je crois que certains d'entre vous en ont lu le texte avec d'autres documents. Toutefois, je le lirai si vous me le demandez. Deuxièmement, la constitution prévoit la liberté d'accès aux documents et à l'information, mais un grand nombre d'exceptions sont énumérées dans une autre loi communément appelée Loi sur le secret.

[*Text*]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order. Mr. Baldwin has alluded to this Constitution. I wonder, maybe it would be helpful—it certainly would be to me—if you were to read it, providing it is not too lengthy.

Mr. Baldwin: Okay. No. No, it is not.

Mr. Robinson: And then maybe indicate the exceptions to it.

Mr. Baldwin: It is very short. It is Article 86 of The Instrument of Government Act passed in 1809 and amended up until the year 1965, and is as follows:

> ... All public documents may be published without any restriction whatever, unless otherwise provided by the Freedom of the Press Act.
>
> B. The Freedom of the Press Act (... as amended up to and including the year 1965).

Now, that is what is in The Instrument of Government Act or the Constitution.

Now, there is a further bill called the Public Character of Official Documents or the Secrecy Act which contains about eight or nine pages divided into 43 sections which cover areas which are excepted from the right to publish. I do not think, unless the Committee wants to read all of that—it would take me some considerable time ...

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this could be appended to our Minutes for tonight.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Béchard: Would it be possible to have a copy of that?

Mr. Baldwin: I will be glad to table them, and they can be appended to the Minutes. Probably, there is one sentence ...

Mr. Robinson: Maybe Mr. Baldwin could read the headings, at least, that he referred to and ...

Mr. Baldwin: Might I do this first, to see if this satisfies the Committee? There is now in existence in Sweden a committee called the OSK Committee which is engaged in reviewing the whole character of the freedom of information, the exceptions to it and the ADP, the automatic data processing law. That committee, which has sent its report out to a number of authorities, contains on page 2 the following, and this might prove sufficient at this time:

> OSK does not propose any major amendments in the constitutional law. In addition to the main rule of publicity, the basic grounds on which an official document may be kept secret are given. These grounds are chiefly the safety of the realm, the relations with other countries, the detection and prevention of crimes, considerations for public economy and the economic circumstances of private individuals and corporations.

And, using the actual words, "the sanctity of private life". That is consideration for the safety of individuals and for protection of privacy. That is a general description provided in the report of this OSK Committee in existence at the present time whose Chairman and Secretary we had an opportunity to meet and with whom we discussed this matter. This is the general basis. This is their description, as Swedish people involved in the government, of the general basis on which exceptions are made.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. M. Baldwin a fait allusion à la Constitution et je trouve qu'il serait utile—du moins pour moi—qu'il lise l'article en question, si toutefois il n'est pas trop long.

M. Baldwin: D'accord. Il n'est pas trop long.

M. Robinson: Peut-il, après cela, énumérer les exceptions?

M. Baldwin: C'est très court. Il s'agit de l'article 86 de la Loi sur l'instrument du gouvernement adoptée en 1809 et modifiée jusqu'en 1965, et je cite:

> ... Tous les documents peuvent être publiés sans aucune restriction, à moins que la Loi sur la liberté de la presse n'en dispose différemment.
>
> B. La Loi sur la liberté de la presse (... modifiée jusqu'en 1965 inclusivement).

D'autre part, il y a la Loi sur l'instrument du gouvernement ou la Constitution.

De plus, il existe un autre bill intitulé *Le caractère public des documents officiels* ou la Loi sur le secret qui contient huit ou neuf pages et 43 articles qui énumèrent les secteurs d'exception à ce droit de publication. Je ne sais pas si les membres du Comité veulent que je lise tout, car cela prendrait pas mal de temps.

M. Robinson: Monsieur le président, pourrait-on l'annexer à notre procès-verbal de la réunion de ce soir?

Le coprésident (M. McCleave): Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Béchard: Pourrions-nous, s'il vous plaît, en obtenir un exemplaire?

M. Baldwin: Je me ferai un plaisir de le déposer afin que vous puissiez l'annexer à votre procès- verbal. Il y a probablement une phrase ...

M. Robinson: Monsieur Baldwin, pourriez-vous, s'il vous plaît, lire les rubriques au moins, et ...

M. Baldwin: Pourrais-je commencer par cela, pour voir si le comité est d'accord? En Suède il existe un comité, nommé OSK, qui réexamine la nature de la liberté d'information, les exceptions et le TAD ou Loi sur le traitement automatique des données. Voici un extrait de la page 2 du rapport de ce comité, envoyé à de nombreuses autorités, et cela suffira peut-être pour l'instant:

> L'OSK ne propose aucune modification importante au droit constitutionnel. En plus des règles générales de publicité, on y donne les motifs fondamentaux selon lesquels un document spécial peut être gardé secret. Ces motifs sont principalement la sécurité du royaume, les relations extérieures, la détection et la prévention des crimes, l'économie publique et la situation économique des personnes et des Sociétés.

Et, pour reprendre les termes exacts «l'inviolabilité de la vie privée». Ce qui signifie: tenir compte de la sécurité des personnes et de la protection de la vie privée. Cette définition générale est tirée du rapport du comité OSK qui existe toujours et dont nous avons eu l'occasion de rencontrer le président et le secrétaire avec lesquels nous avons discuté de cette question. Voilà donc les grandes lignes. Telle est la conception des fonctionnaires suédois sur le fondement.

[*Texte*]

Two Swedish acts are available I will table them and they can be attached if necessary.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, is that committee a parliamentary committee?

Mr. Baldwin: No. Dr. French may correct me, but I think it includes some members of Parliament, an official of the Ministry of Justice, and people who are engaged in the civil service. It is a fairly extensive committee. We only met the Chairman and the Secretary, but it is not a parliamentary committee, per se, although I think it includes some members of Parliament.

The third thing I want to bring to the attention of the Committee, which seems to me of some significance in Sweden, is that they have developed an approach with regard to automatic data processing to try to solve the conundrum of passing two trains on one track.

In the first place, they have an act in existence, I believe passed in 1973, probably in effect in 1974, which provides that where information has been gathered by computers and is available to the government and is of the same character as documents which would be available under their constitution, that information should be available in the same way as a document, but at the same time they have attempted to protect the privacy of individuals in respect of whom information has been gathered in the form of computer information and data processing and through a process involving registration and the issue of regulations. I have a copy of their bill here, Mr. Chairman, and I would be glad to leave it for the Committee for annexation to the Committee reports. However, it is an attempt which only one or two countries have made, so far as I am aware, to deal with this very serious problem of computerization, to preserve the principle of openness of information, and at the same time they want to see that the right of private individuals to guard against improper divulging of facts and data which concern them should not be made available. I will be glad to leave that with the Committee so they might have it on the record.

I have a feeling, I may be wrong, but after reading the Swedish bill and the exceptions, that it is not too dissimilar to the principles set out in my bill. I was reviewing my bill the other day, or the Committee's bill, as it is now, and while in the Swedish law they have gone into very considerable detail— after all, they have had 200 years in which to experience the problems arising from the use of publication of government documents and to find out just what kind of exceptions should be made to the general principle of openness— I think it is not too dissimilar from the exceptions which I have set out in the bill, except mine has been couched in more general terms. It may well be that if we do have a freedom of information bill in this country, as time progresses we will find it essential to cite with more precision and more detail those exceptions. But at the moment I still feel that the general terms which I used, I think, are in our system better because it does provide for a certain amount of flexibility.

• 2045

I notice that it has been suggested that there is not all that much freedom of information in Sweden because it is possible to get together for all communications, such as meeting in the sauna or to luncheon or oral discussions over the telephone, and this might be particularly true with regard to the appointments of people to official positions or to certain policy decisions. My impression is that a

[*Interprétation*]

Deux lois suédoises sont disponibles, je vais les déposer et on peut les annexer si nécessaire.

M. Béchard: Monsieur le président, est-ce que ce comité est un comité parlementaire?

M. Baldwin: Non. M. French pourra me reprendre, mais je pense qu'il est composé de députés, de représentants du ministère de la Justice et de fonctionnaires. C'est un comité assez vaste. Nous avons seulement rencontré le président et secrétaire, mais ce n'est pas un comité parlementaire en soi quoique certaines de ses membres soient députés.

Une troisième chose sur laquelle je veux attirer l'attention du comité et qui m'a semblé avoir une certaine importance en sudède, est une approche du traitement automatique des données qui cherche à faire d'une pierre deux coups.

Tout d'abord, il existe une loi adoptée en 1973 et probablement entrée en vigueur en 1974. Selon cette loi les renseignements recueillis par ordinateur, accessibles au gouvernement et de même nature que les documents disponibles en vertu de la Constitution, doivent être disponibles de la même manière que ces documents. En même temps, cependant, on a voulu protéger la vie privée des personnes concernées par ces renseignements traités par ordinateur grâce à un processus impliquant l'enregistrement et des règlements. J'ai ici un exemplaire de ce bill, monsieur le président, et je serais heureux de le laisser au comité pour qu'il soit annexé aux rapports. Toutefois, c'est une tentative que seulement un ou deux pays ont faite jusqu'à maintenant, pour autant que je sache, afin de faire face à ce grave problème du traitement des données par ordinateur, voulant garder le principe du libre accès à l'information, et en même temps sauvegarder les droits des simples particuliers contre une divulgation intempestive de faits et de données les concernant et qui ne devraient pas être disponibles. Je vous laisse volontiers ces documents afin que vous les joigniez aux procès-verbaux.

Après avoir lu le bill suédois et ses exceptions je pense, mais je peux me tromper, qu'il n'est pas très différent des principes énoncés dans mon propre bill. L'autre jour je relisais mon bill, ou plutôt le bill du comité, ce qu'il est maintenant, et la loi suédoise entre dans beaucoup de détails—mais après tout, ils ont une expérience des problèmes de la publication des documents administratif et du genre d'exceptions qu'il convient de faire à ce principe général du libre accès, qui remonte à deux cents ans—en revanche ces exceptions diffèrent peu de celles que j'ai identifiées dans le bill, excepté que je l'ai rédigé en termes plus généraux. Si nous adoptons un bill sur la liberté d'information, avec le temps nous pourrions fort bien nous apercevoir de la nécessité d'une liste détaillée de ces exceptions. Pour l'instant, je pense toujours que les termes généraux dont je me suis servi sont préférables dans notre système car ils permettent une certaine souplesse.

Je sais, on a prétendu qu'en Suède la liberté d'information n'était pas tellement grande car il y est toujours possible de se réunir au sauna ou à l'heure du déjeuner ou de discuter au téléphone; cela est peut-être particulièrement vrai des nominations à des postes officiels et de certaines décisions de politique. J'ai l'impression que dans une certaine mesure cela se fait en Suède. Je suis certain

[*Text*]

certain amount of that does take place in Sweden. I think in any country civil servants who are alert and vigilant to protect their rights, no doubt about it—and I do not criticize them for that reason—are going to find ways and means of not evading but of avoiding—that is a very good word which was used in the Income Tax Act and I do not think anyone takes exception to it—the application of the act. But I do not think it is as widespread as I had been led to believe it possibly would be.

I remember one official who did tell me that if he had to rely upon information given orally of this kind by people that were not prepared to commit it to writing, then he was not going to give it all that much time and I think that is a pretty sensible value judgment to take. I think it is not unfair to say that in Sweden there is a difference between their governmental system and ours. The Cabinet and the government is largely a policy-making decision: policy is generally carried out by independent or semi-independent authorities which in some cases would be similar to our Crown corporations. There is that gap and to that extent the system of responsible Cabinet government that we have is not on all fours with that which prevails in Sweden. That is another situation we should bear in mind.

I think also, from what I could learn from what I have read and found out in talking to people there, there is a movement at the official level from the civil service to government and then into these independent authorities. So I think you have a situation where you probably have a fairly limited group of people that have a great deal to do with carrying on all the affairs of government, either at the legislative level or at the level of the officials or the level of the civil servant, and the same people moving around constitute this group.

One very interesting issue which came up and I think one which the Committee will have to grapple with here is the extent to which working papers can be made public. And here I am going to rely on my memory as well as my notes. I see this as an important issue. I tried to cover it in my bill by making reference to the fact that . . .

Mr. Robinson: I have a copy of your bill here.

Mr. Baldwin: Yes, I have it right here. I tried to deal with it in my bill by making a reference in Clause 4(g) where the information on record—and this is one of the exceptions consisting of documents which cannot be disclosed; it is an exception—is of a confidential nature exchanged by public officials within the government or between public officials of the government and any other government and is expressed to be confidential.

The Swedes have a very hard rule in this regard, what they call working papers in an authority or in a government are not available before the decision is made. If these working papers are prepared by officials within that authority, or within a department that is engaged in the decision-making process, those working papers are not available prior to the decision's being completed. After the decision has been made those documents of that description, which have been put on the file and are expressed to be part of the file are, in fact, made available.

[*Interpretation*]

que dans n'importe quel pays les fonctionnaires qui ont à cœur de protéger leurs droits, ce dont je ne peux les critiquer, trouveront toujours le moyen non pas de détourner mais d'éviter—c'est un terme excellent de la Loi de l'impôt sur le revenu et nul ne saurait s'en formaliser—l'application de la loi. Mais en fait cela n'est pas aussi courant qu'on me l'avait laissé croire.

Un fonctionnaire m'a dit que lorsqu'il devait se contenter de renseignements communiqués oralement, renseignements qu'on refusait de lui donner par écrit, il avait tendance à éviter de s'en servir, ce qui me semble un jugement de valeur parfaitement raisonnable. On peut affirmer que le système gouvernemental suédois est différent du nôtre. Le cabinet et le gouvernement y arrêtent des politiques qui sont mises en application par des organismes indépendants ou semi-indépendants, qui, dans certains cas, ressemblent assez à nos sociétés de la Couronne. C'est une différence et, dans cette mesure, notre système de cabinet responsable n'est pas absolument indentique à celui des Suédois. C'est une particularité dont nous devons tenir compte.

D'après ce que j'ai lu et d'après ce que j'ai pu apprendre au cours de conversations avec des gens de là-bas, il existe des liens entre les fonctionnaires et le gouvernement et ces autorités indépendantes. Ainsi, c'est un groupe assez restreint qui assume la responsabilité de la majeure partie des affaires du gouvernement, soit au niveau législatif, soit à celui des hauts fonctionnaires ou des fonctionnaires et ce sont les mêmes personnes qui constituent ce groupe.

Une question intéressante a été soulevée et le Comité devra s'y intéresser également, celle de savoir dans quelle mesure les documents de travail peuvent être rendus publics. Pour vous en parler, je me reposerai autant sur ma mémoire que sur mes notes. C'est à mon sens une question importante. J'ai essayé d'en tenir compte dans mon bill en . . .

M. Robinson: J'ai sous les yeux un exemplaire de votre bill.

M. Baldwin: Oui, moi aussi. J'ai essayé d'en tenir compte par une note contenue dans l'article 4 *g*) qui traite des documents confidentiels—leur caractère confidentiel est une exception— échangés par des fonctionnaires à l'intérieur du gouvernement ou entre des fonctionnaires de différents gouvernements.

A ce sujet, les règlements suédois sont très stricts et les documents de travail d'un organisme ou d'un gouvernement ne sont pas rendus publics tant qu'une décision n'a pas été prise. Lorsque ces documents de travail sont préparés par les fonctionnaires d'un organisme ou d'un ministère, ils font partie du mécanisme de décision et ne peuvent être rendus publics tant que la décision n'a pas été prise. Dès que la décision est prise, les documents de cette catégorie qui se trouvent dans le dossier deviennent disponibles.

[*Texte*]

• 2050

In addition, there is a system in Sweden called remiss, by which when a proposal is made by an authority or by the government affecting people it is bound to be submitted to the authorities, departments and people who will have any involvement with it. For example, the particular OSK committee report about which I told you earlier was submitted to between 120 to 130 different authorities and agencies by the OSK committee—that is, the committee report recommending changes in the privacy law. That was submitted to 120 or 130 agencies. They are supposed to respond to the submission of the report, and give their opinions on the report and their views with regard to it. According to the principle as I found it expressed in Sweden, documents coming from an outside authority and left with the working papers even prior to the decision's being made are, in fact, liable to be documents that can be exposed and made public. That is the principle under which they operate.

I fully share the concern that has been expressed here by those from the government side—Mr. Sharp, Mr. Reid, even Mr. Gordon Robertson and others—that we have to be exceedingly careful in allowing freedom on the part of those officials and those civil servants who are charged with the responsibility of tendering advice to a Minister or to the head of a Crown corporation, or to somebody to whom they have a duty, to make sure that that advice and that opinion can be delivered in a complete atmosphere of freedom, without the knowledge that it needs to be disclosed. I have never really varied from that view.

On the other hand, if a document is presented by an official, and that document is of a statistical and factual nature—contains facts, statistics and is not really to be considered as being a personal opinion or simply advice—I would think, after the decision has been made, that document should be made available. In my opinion, there should be no attempt to protect that document. I think the people in Parliament and the press are entitled to know the basis upon which the government has proceeded in making decisions. I exclude from that the personal and private advice tendered to a minister or to a head of a Crown corporation charged with the responsibility of taking decisions. It is a difficult distinction to make; I think we have to observe it in our system of government, and I had it in mind, of course, when I drafted the bill as I did.

I think there is a fair illustration of the problem contained there. When I was in London—if I may have the privilege Mr. Chairman—in *The Times* of London of September 29 there was an interesting article, which reminded me of some of the things that happen here. The heading of the article is Mr. Short—who I think is the Leader of the Commons for the government there—was asked to explain a leak of Cabinet papers. This is a very short description of what had taken place. In the United Kingdom at the present time attempts are being made by Wales and Scotland to secure a measure of self-government, which would put them something in the same position as some of our provinces—I am using a very general description of this—and this is the occasion for a very considerable debate in the United Kingdom. Apparently, Cabinet documents dealing with this were leaked by somebody or other, got into the hands of the press, and quoting from the article, the confidential Cabinet papers:

[*Interprétation*]

De plus, il existe en Suède un système de distribution qui oblige un organisme ou le gouvernement à soumettre toute proposition aux autorités, ministères et personnes qui risquent d'être touchées par cette proposition. Par exemple, le rapport du Comité OSK dont je vous ai parlé plus tôt a été soumis à 120 ou 130 personnes ou organismes différents par le Comité OSK; il s'agissait du rapport du Comité recommandant des modifications à la Loi sur la vie privée. Ce document a été soumis à environ 120 ou 130 organismes. Ceux-ci doivent ensuite donner leurs opinions et leurs vues sur le rapport. D'après le principe que j'ai entendu exposer en Suède, les documents qui proviennent de l'extérieur et qui figurent parmi les documents de travail peuvent en fait être rendus publics avant même qu'une décision ne soit prise. C'est le principe qu'ils ont adopté.

Je partage tout à fait les préoccupations exprimées ici par les représentants du gouvernement, M. Sharp, M. Reid et même M. Gordon Robertson, entre autres: nous devons prendre toutes les précautions possibles pour que ces fonctionnaires et ces hauts fonctionnaires dont la responsabilité consiste à conseiller un ministre, le directeur d'une Société de la Couronne ou toute autre personne devant laquelle ils sont responsables, puissent exprimer leurs opinions avec toute la liberté possible sachant que leur point de vue ne sera pas divulgué. En fait, c'est une opinion dont je ne me suis jamais écarté.

D'autre part, si un haut fonctionnaire présente un document contenant des faits et des statistiques, c'est-à-dire un document qui n'exprime pas vraiment une opinion personnelle ou une consultation, je pense qu'une fois la décision prise, un tel document devrait pouvoir être rendu public. A mon sens, on ne doit pas essayer de protéger ce document. Les parlementaires et la presse ont le droit de savoir sur quoi le gouvernement s'est fondé pour prendre des décisions. Je ne parle pas ici des consultations personnelles et privées d'un ministre ou du chef d'une Société de la Couronne chargé de prendre des décisions. La distinction est difficile à établir mais nous n'en devons pas moins l'observer dans notre système de gouvernement et c'est ce qui m'a poussé à rédiger le bill comme je l'ai fait.

Je pense que tout cela donne une idée assez juste des problèmes. Lorsque j'étais à Londres, j'ai eu l'occasion de lire dans le *Times* de Londres, livraison du 29 septembre, un article intéressant qui m'a rappelé certaines choses qui se produisent ici. Dans cet article, que vous me permettrez peut-être de citer, monsieur le président, on demandait à M. Short, qui est je crois le leader du gouvernement aux Communes, d'expliquer une fuite de documents du cabinet. Il s'agit d'un compte rendu très bref de ce qui s'était passé. Au Royaume-Uni, le Pays de Galles et l'Écosse essayent actuellement d'obtenir une certaine autonomie qui permettrait de les comparer à certaines de nos provinces; je vous explique de façon très sommaire une question qui fait l'objet de débats considérables au Royaume-Uni. Apparemment, quelqu'un avait permis la fuite de documents ministériels s'y rapportant, ceux-ci furent publiés et on lit dans l'article que les documents ministériels confidentiels

[*Text*]

> ... showed that civil servants and other advisers have serious reservations about the devolution of power to the proposed Welsh and Scottish assemblies. The Cabinet is advised that the economic and industrial range must be kept firmly in the hands of central government.
>
> • 2055
>
> The papers give a rare insight into Civil Service thinking. The theme of the advice on framing the Devolution Bill is that the Government should appear to be giving substantial devolved power, while giving relatively little.

That sort of thing is not unknown in Canada, in all governments, probably in the provinces and some of the large cities as well. But that is an illustration of the difficulty which we face in this regard.

My own view, looking at it just casually and maybe emotionally,—I do not advocate the stealing or the leaking of Cabinet papers—is that a document of that kind surely is something that should be available, and we should not have to await the passage of time on the historical basis before it is available, for example, when a very important decision is to be made and the Cabinet has given advice to its officials that says: make up a bill which appears to give a lot of power but is really giving nothing. Surely, that is the kind of thing which should be known to Parliament and should be known to the people before the decision is made, certainly at least afterwards.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask a question, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: Yes sir.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought a moment ago you were saying that it was only papers of a statistical nature which you thought should be made available. Now you appear to be saying, if I understand you correctly, that where there is actual confidential advice of this sort, it should be made available.

Mr. Baldwin: Certainly after the decision is made, yes. I really quoted it to show, Mr. Chairman, how many variations there are of this problem. After all we are all engaged in doing one thing: what is really best in a decision-making process, what power can be exercised, is government making the right decision, and if not, has Parliament a role to play in giving advice and have people a role to play? It is not an easy thing to do. I realize that I think it will take us maybe a generation if we proceed on the basis of bringing in a piece of information law before we develop the practice and the experience. I quote that to show the very difficult and all the varieties of problems which do arise.

Mr. Robinson: Mr. Baldwin, you were speaking of that in context with Clause 4 of your bill. Is that it?

Mr. Baldwin: Yes.

Mr. Robinson: I wonder if it would be in order to ask a question on that very thing at this time, Mr. Chairman.

The point I am concerned about is that you have gone to great lengths to indicate that at some stage the working paper should be made available, but after the decision is made. I am wondering, and you can answer this if you like, if the people who are framing these working papers realize that at some later date the information of the paper is

[*Interpretation*]

> ... montrent que les fonctionnaires et autres conseillers ont de sérieuses réserves au sujet de la délégation de pouvoirs aux législatures proposées en pays de Galles et en Écosse. Le cabinet est prévenu que les domaines économique et industriel doivent être maintenus fermement en main par le gouvernement central.
>
> Les documents donnent un aperçu rare de la pensée au sein de la fonction publique. Le thème des conseils portant sur la rédaction de la loi de délégation est que le gouvernement devrait sembler déléguer des pouvoirs importants alors qu'en fait il n'en donnerait que très peu.

Ce genre de choses n'est pas inconnu au Canada, chez tous les gouvernements, probablement au niveau provincial ainsi que dans certaines grandes villes. Mais je tenais à vous donner cet exemple des difficultés auxquelles nous devons faire face dans ce domaine.

A mon avis, examinant la question avec rapidité et peut-être émotion—je ne suis pas en faveur du vol ou de la fuite de documents ministériels—un document de ce genre devrait être disponible et nous ne devrions pas devoir attendre de longues années, pour des raisons historiques, avant de les voir publiés. Par exemple, lorsqu'il faut prendre une décision très importante et que le cabinet a demandé à ses fonctionnaires de «rédiger un projet de loi qui semble accorder beaucoup de pouvoirs et qui ne donne rien», le Parlement devrait être au courant et le public aussi avant que la décision ne soit prise, ou tout au moins après.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je vous poser une question, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Oui monsieur.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais cru comprendre, il y a un instant, que vous pensiez que seuls les documents de nature statistique devraient être disponibles. Maintenant, il me semble que vous préconisez, si j'ai bien compris, la divulgation des conseils confidentiels de cet ordre.

M. Baldwin: Très certainement, après la prise de décision. En vérité, si j'ai cité cet article, monsieur le président, c'était pour montrer les nombreux aspects de ce problème. Après tout, nous tentons tous de faire une chose: c'est-à-dire décider, ce qui vaut le mieux dans le processus de prise de décision, quels pouvoirs doivent être exercés, si le gouvernement prend la bonne décision et dans le cas contraire si le Parlement peut jouer un rôle de conseiller et si le public peut jouer un rôle? Ce n'est pas chose aisée. Je m'en rends compte, il faudra peut-être une génération si nous tentons d'adopter une loi sur l'information avant d'en avoir pris l'habitude et acquis de l'expérience. J'ai cité cet article pour montrer à quel point c'est difficile et à quel point les problèmes peuvent être variés.

M. Robinson: Monsieur Baldwin, vous en parliez dans le contexte de l'article 4 de votre projet de loi, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Oui.

M. Robinson: Je me demande si je peux poser une question à ce sujet-là maintenant, monsieur le président.

La question qui m'intéresse est la suivante. Vous vous êtes donné beaucoup de mal pour démontrer qu'à une étape quelconque le document de travail devrait être disponible, mais après la prise de décision. Je me demande si, libre à vous de me répondre, les responsables de la rédaction de ces documents de travail se rendaient compte qu'à une date

[*Texte*]

going to be made available, do you really feel they will be as frank and candid maybe as they ought to be, or would be, if the paper were not going to be made public?

Mr. Baldwin: I am going to deal with that later but I will give you a quick answer now.

I think you have just as many varieties of people in the civil service as you have of politicians and people in society generally. I think you have some civil servants and some people who are advising ministers, who are going to say: well, what does my minister want to hear, what kind of advice does he want, is he interested in getting an opinion which would prompt him to go along a certain route which might be a politically advantageous route or which might suit his particular economic philosophy? If so, that is the advice I give him. But there are others and I think the great majority who, if they have the freedom, would probably express a pretty frank and honest opinion, certainly of a statistical and factual nature, they would be prepared to append their names to it and would not be unhappy if the occasion arose and that information was disclosed.

Mr. Robinson: Could I take that one step further, Mr. Chairman? It comes to my mind that the person or persons who prepared that working document probably got the information that it contained from many sources, from a search of their own and from various other people who prepared, maybe, subsiduary working documents that contributed to this working paper. Do we also feel that those working documents and papers should be made public as well?

Mr. Baldwin: No, I think the opinion or the factual or statistical analysis and not the sources from which it is obtained, but the opinion which is given or the statistical document which is prepared and made available, should go on the file, and that is what should in due course be made available for public disclosure.

• 2100

Mr. Robinson: Would it be fair to say, in terms of clause 4 of your Bill C-225, that you feel that there would be some limitation on how far back you are actually going to go in divulging these working papers?

Mr. Baldwin: Yes, I think I quite agree with that. I left it quite vague. I gave principles only. When I finish my statement I am going to propose certain amendments, not to the bill itself, but certain changes which ought to be made to bring it more in line with what I feel I have learned in order to be made applicable here. That is one of the points I deal with later on.

Mr. Robinson: I had a number of questions on your bill but I will also have a number of questions on what you have related to us tonight. However, this can be for another time.

Mr. Baldwin: I will try to hurry through this as rapidly as I can, and then we may want to deal with other things.

We had some discussions with a number of people including Mr. Wennergren who is the ombudsman there. He was, I think, the one man who was most strongly in favour of some changes in the Swedish law to make the legislation more open, to make more documents available. For example, in Sweden I can tell you, as you will find out when you read the act, that there is ministerial discretion to decide whether or not documents come within the exception. Mr. Wennergren thought that should not be the

[*Interprétation*]

ultérieure, le document serait publié, qu'ils se permettraient d'être aussi francs et candides qu'ils devraient l'être ou le seraient s'ils savaient que le document ne serait pas publié?

M. Baldwin: Je vais traiter de ce sujet plus tard, mais je vais vous répondre brièvement maintenant.

Je crois que la fonction publique compte autant de gens différents que le monde politique ou la société en général. Je crois que certains fonctionnaires et certains conseillers ministériels vont se demander: «Qu'est-ce que mon ministre veut entendre, quel genre d'avis veut-il, veut-il recevoir un avis qui le pousserait à adopter une mesure qui lui procurerait un avantage politique ou qui convienne à sa philosophie économique personnelle?» Dans ce cas, c'est le conseil que je lui donnerai.» Par ailleurs,il y en a d'autres, et je crois qu'il représentent la majorité, qui s'ils en ont la liberté, exprimeraient probablement une oponion franche et honnête, certainement au niveau des statistiques et des faits, et ils ne seraient probablement pas fâchés si l'occasion se présentait de publier les renseignements.

M. Robinson: Puis-je continuer, monsieur le président? Il me vient à l'esprit que le ou les responsables de la rédaction d'un document de travail recueillent probablement les renseignements qui y sont contenus de nombreuses sources, de recherches personnelles et de recherches auprès de diverses autres personnes qui avaient préparé des documents de travail secondaires incorporés par la suite au document de travail proprement dit. Pensez-vous qu'on devrait publier ces documents de travail également?

M. Baldwin: Non, je crois que les opinions données on les analyses de faits et les statistiques, mais non pas les sources, devraient figurer au dossier et être divulguées au moment approprié.

M. Robinson: Serait-il juste de dire, dans le contexte de l'article 4 de votre projet de loi C-225, que vous croyez qu'il faut limiter dans une certaine mesure la divulgation de ces documents de travail?

M. Baldwin: Oui, je crois pouvoir me dire de cet avis. J'ai laissé la question assez vague, je n'ai tracé que les grandes lignes. A la fin de ma déclaration d'aujourd'hui, j'ai l'intention de proposer certains amendements qui ne toucheraient pas le fond du projet de loi, mais qui découlent de mon expérience et devraient rendre l'application de la loi plus facile. J'y reviendrai.

M. Robinson: J'avais bien des questions à poser sur votre projet de loi, mais j'aurais également plusieurs questions à vous poser sur les sujets abordés ce soir. Néanmoins, cela peut attendre.

M. Baldwin: Je vais essayer de faire aussi vite que possible et nous pourrons ensuite nous occuper d'autres choses, si nous le désirons.

Nous nous sommes entretenus avec nombre de personnes y compris M. Wennergren, l'ombudsman. Plus que tout autre, il s'est montré je crois, en faveur de certains changements afin que les lois suédoises soient moins restrictives et permettent la divulgation d'un plus grand nombre de documents. Par exemple, en Suède, et vous le constaterez en lisant la loi, il est laissé à la discrétion du Cabinet de décider si des documents doivent ou non faire exception. M. Wennergren s'opposait à cela, préconisant plutôt cer-

[*Text*]

case, and there should be some means of compelling production.

As to compulsion, if there is a contest between the people seeking publication of documents and the government or the authority, there is the ombudsman who has no real legal authority to comple production but who has a moral and persuasive value which is used. There is the superior authority. If the person seeking the document goes to someone at a certain level in the authority or in the civil service and is refused, he can then take it to a higher authority.

Finally, they have what is known as the Supreme Administrative Tribunal. This Tribunal has, I think, a number of functions to deal with delegation of powers and with other aspects of government, but it also has an appellate jurisdiction by which it can hear appeals in certain instances from those who have been refused production of documents and want to appeal that decision. They have this right.

Mr. Robinson: Is that another governmental agency?

Mr. Baldwin: No, I would say it is independent, from what I could learn of it. I did not interview anybody who was connected with it, but I would judge it to be a quasi-judicial body which is independent of government and of the authorities and which is invested with the authority to deal with these things. I would say somewhere between a parliamentary ombudsman and our Federal Court, somewhere in between there, is where it would lie.

Before I leave Sweden, one other thing the OSK committee had proposed for consideration was the question of registration of documents. That poses a problem for many countries that are for the first time, like Canada, considering going into this question of freedom of information. I only need to cite an editorial which I also found in Paris entitled "Focusing on Federal Files." It is an editorial of the International *Herald Tribune* of Saturday and Sunday, September 20 and 21, 1975. It quotes an editorial of the *Washington Post* which deals with a new American freedom of information act. This apparently provides for registration of all federal record-keeping lists. To indicate the momentous proportions of the problem, it says:

• 2105

> The inventory is now nearing completion. The results are staggering, to put it mildly, even to those who have long suspected that the government has a file on everything. So far, over 8,000 records' systems have been summarized in fat volumes of The Federal Register, totalling 3,100 pages and more. The entries range from the controversial to the commonplace.

And then it goes on to list some of them. I hope, if this Committee or a group from this Committee goes to Washington, we will seek enlightenment on that. The Swedes are concerned about this question of registration. The OSK committee says it is all very well to have a law with respect to freedom of information, but suppose you do not know what documents exist? All you can do is go on fishing expeditions, and fishing expeditions sometimes do not catch anything unless you know where to look for the trout. So they are suggesting that in the changes that are proposed one thing they should have a look at is this question of registration.

[*Interpretation*]

tains mécanismes qui obligeraient les services gouvernementaux à publier les documents.

Pour ce qui est de l'obligation de publier, s'il y a différend entre les personnes qui demandent la publication de documents d'une part et le gouvernement ou les autorités d'autre part, l'ombudsman, même s'il n'a aucun pouvoir juridique, peut faire au moins des pressions morales. On peut toujours s'adresser à une instance supérieure. On peut, après essuyé un refus à un certain niveau, s'adresser à une autorité supérieure.

En dernier lieu, il y a un tribunal administratif suprême. Celui-ci a nombre de pouvoirs qui lui permettent de trancher des questions de délégation de pouvoirs et d'autres aspects se rapportant à l'administration gouvernementale, mais il peut aussi entendre des appels, ce qui permet dans certains cas à ceux qui se sont vu refuser des documents de loger un appel. Ce droit existe.

M. Robinson: S'agit-il d'un autre organisme gouvernemental?

M. Baldwin: Non, à ma connaissance il s'agirait plutôt d'un organisme indépendant. Je n'ai rencontré personne qui y était rattachée, mais je dirais qu'il s'agit d'un organisme quasi judiciaire, indépendant du gouvernement et des autorités qui se trouvent investies de la compétence en cette matière. Je dirais que l'organisme se situe entre un ombudsman parlementaire et notre cour fédérale.

Avant mon départ de la Suède, une des choses que le comité OSK a proposée pour étude est la question de l'enregistrement des documents. Cela pose des problèmes dans bien des pays qui, pour la première fois, comme le Canada, pensent à s'occuper de la question de la liberté de l'information. Je n'ai qu'à vous citer un éditorial que j'ai trouvé à Paris intitulé "*Focusing on Federal Files*". Il s'agit d'un éditorial de l'édition internationale du *Herald Tribune* des samedi et dimanche 20 et 21 septembre, 1975. On y reprend un éditorial publié dans le *Washington Post*, portant sur la nouvelle loi américaine de la liberté de l'information. La loi prévoit, semble-t-il, l'enregistrement de toutes les listes fédérales de dossiers. Pour bien illustrer l'ampleur du problème, je cite l'éditorial:

> L'inventaire est presque terminé. Les résultats sont extrêmement surprenants, pour employer un euphémisme, même pour ceux qui soupçonnaient depuis longtemps que le gouvernement avait des dossiers sur absolument tout. Jusqu'à présent, plus de 8,000 régistres de dossiers ont été résumés en des volumes épais qui forment le «*Federal Register*", comprenant plus de 3,100 pages. Le contenu va du controversé à l'ordinaire.

Puis, il y a une liste. J'espère que le comité ou un groupe de membres du Comité pourra se rendre à Washington afin d'obtenir des précisions là-dessus. Les Suédois sont préoccupés par cette question. Le comité OSK estime que c'est bien d'avoir une loi garantissant le libre accès à l'information, mais encore faut-il qu'on sache que les domuments qu'on cherche existent. La seule autre solution est de s'engager dans des campagnes de «fouilles» sans jamais savoir ce qu'on dénichera. Donc, dans le cadre de ces changements proposés, intervient cette question de l'enregistrement.

[*Texte*]

I think we should look at it. I think we should look at it only after we have seen what the problem is in the United States, because, quite obviously, a registration of the documents and records kept by government agencies might turn up some very interesting data. It does not necessarily mean that keeping the register is going to imply that the documents and the files covered by the register are all bound to be made public. I think the very fact that the public authorities in the government are aware that they must disclose lists of the records they keep is bound to have a very salutary effect on what they do with them. I do not think we can ignore that particular problem. It is not covered by my bill at this moment at all.

Mr. Robinson: I would think, Mr. Chairman, as an interjection, that this whole question of registration of documents should be explained much more fully. I do not know what kind of documents we are talking about when you speak of registration of documents. Would they be ministerial documents, government documents, or would they be working papers as well? To what level do we go?

Mr. Baldwin: I am not aware of the extent to which the United States law has taken them. All I have is this editorial and some discussions I have had. I had some discussions with American officials from the State Department in the last few days and they have told me of the gigantic proportions of the task that has been thrown upon them in having to compile lists of these records. What the limitation is there, I do not know, Mr. Robinson. I think that is one of the things we should explore.

Mr. Robinson: It would seem to me there should be a limiting factor. I see no point in keeping records for the sake of keeping records. If there is some useful purpose that we can say this register of documents would be for, then it makes some sense to me. But unless it is explored more fully than it has been so far, I just hesitate to see all kinds of money being spent to keep records of documents for no particular purpose.

Mr. Baldwin: That is not an invalid point. At the same time, that might have to yield to the fact that if governments are in fact keeping records about citizens of this country and those citizens are not aware, then if those records contain factual information that might be of interest to the citizens it is not a gigantic task, once you have the original register and index made. It is just a matter of adding to it from time to time. But I think if we do not know what data is being kept in the files of government about us, then we do not know what to ask for.

Mr. Robinson: But do you not feel that we should sort of define what we feel should be registered?

Mr. Baldwin: Oh, of course, of course. I agree with you there. If we had to say that the government has to file indices of every document it ever has, including letters and correspondence . . .

An hon. Member: Well, sure.

Mr. Baldwin: I would judge, from this editorial, that it is data dealing with the extent of federal record-keeping about citizens. It says:

> Some agencies were maintaining secret files and concealing some abusive practices from Congress and the public.

[*Interprétation*]

La question est importante pour nous. Nous devons l'aborder, mais seulement après avoir examiné la situation aux États-Unis, quisqu'il est certain que l'examen des catalogues de documents et de dossiers tenus par les organismes gouvernementaux peut être très révélateur. Il ne s'ensuit pas mécessairement que les documents énumérés dans le catalogue doivent être rendus publics, mais le seul fait que les autorités gouvernementales sachent qu'elles doivent produire des listes de dossiers devrait avoir un effet salutaire sur leur façon d'agir. Nous ne pouvons pas passer outre au problème. Et il n'y a rien là-dessus dans le bill que je présente.

M. Robinson: Monsieur le président, si vous le permettez, toute cette question de l'enregistrement des documents doit être expliquée davantage. Par exemple, j'ai du mal à saisir exactement de quels documents on parle. S'agit-il de documents du ministère, du gouvernement ou simplement de documents de travail? Jusqu'où doit-on aller?

M. Baldwin: Je ne sais pas jusqu'où va la loi américaine. Je pars de l'éditorial que je vous ai cité et des discussions que j'ai eues. J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des fonctionnaires du Département d'État des États-Unis au cours des derniers jours et ils m'ont donné une idée de l'ampleur du problème auquel ils doivent faire face pour ce qui est de cet enregistrement des documents. Je ne sais pas quelles sont les limites, monsieur Robinson. C'est un aspect du problème qu'il faut étudier davantage.

M. Robinson: Il faut certainement une ligne de démarcation. Je ne vois pas pourquoi il faudrait accumuler des dossiers simplement afin de les accumuler. S'il y a une raison d'imposer cet enregistrement des documents, très bien. Mais d'ici à ce que ce soit mieux établi, j'hésite à accepter que des sommes d'argent soient consacrées à accumuler des dossiers sans but précis.

M. Baldwin: Vous avez peut-être raison. Mais ce travail pourrait révéler que les gouvernements, en fait, tiennent des dossiers sur les citoyens de ce pays sans que ceux-ci en soient conscients. La tâche n'est pas si considérable, après tout, une fois que la liste initiale est établie. Il s'agit simplement ensuite de la tenir à jour. Il reste que si on ne sait pas quels sont les dossiers dont le gouvernement dispose, il est impossible de les demander.

M. Robinson: Ne croyez-vous pas qu'il devrait y avoir une définition de ce qui doit être consigné on enregistré?

M. Baldwin: Certainement. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si nous obligeons le gouvernement à consigner tout document qu'il reçoit, y compris la correspondance . . .

Une voix: C'est sûr.

M. Baldwin: D'après l'éditorial, je ne puis que conclure qu'il s'agit de documents qui donnent des renseignements précis sur les citoyens. Je cite encore:

> Il y a des organismes qui tiennent des dossiers secrets et qui cachent des pratiques abusives au congrès et au public.

[*Text*]

and so on.

Now let us not forget that after Watergate, consequential upon it, the Americans have veered very far in one direction. Maybe they have gone too far, I do not know. I certainly would not want to be a party to taking our Parliament and our country further than we need to go. On the other hand, I think we should look at it very closely down there because it is very important that people should know what records are being kept and if they are of a nature which should permit citizens to be aware of them, and then to request an opportunity to inspect those documents. I do not think the fact that the task is one of some considerable magnitude should prevent us from doing so.

Mr. Robinson: I merely throw this out as an added thought. Hopefully, the requirement of having the documents would outweigh the cost of providing this kind of registry, because there is no question that it would be costly. But maybe it is worthwhile; I do not know.

• 2110

Mr. Baldwin: You have to balance these, I agree, Mr. Robinson; you always have to balance them. Without going to the question of the automatic data processing law, I have a copy of the bill as it was passed on May 11, 1973. It is fairly detailed. I will leave it here, Mr. Chairman, in case it is required. It is of some interest.

Mr. Robinson: Might we arrange to provide all members with a copy of that? Also, Mr. Chairman, could we ask that the Clerk obtain copies of the American Freedom of Information Act for all members?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, probably we will obtain the American Freedom of Information Act for distribution and for publication at a later time when it forms part of our proceedings. Do I take it also that it is the wish of the Committee that the date on exemptions be published? Is that what you are suggesting?

Senator Godfrey: Mr. Chairman, the cost of printing is just horrifying, and this wave of the hand means another $500. Xerox copies of this can be circulated amongst members of the Committee. They are the only ones who are going to read it anyway, rather than go to the cost of printing it and cluttering up the proceedings. For example, the cost to the Immigration Committee I am told is something like $250,000 for printing alone, so far. This is just staggering. So I think we have to be careful what we print.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I also note that I have been trying to digest for the Committee the exceptions that are provided for in the Swedish secrecy law? There are 43 sections here. That would be an enormous amount of printing. But I think I can probably excerpt to about 30 or 40 lines that give the gist of that particular act and then members will at least have the documentation available. Perhaps that would be the better way—unless Mr. Robinson did wish to . . .

Mr. Robinson: No, I have no objection at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Leblanc (Laurier): Could we get a copy of their bill from that country? Perhaps we could get copies.

[*Interpretation*]

L'éditorialiste continue en ce sens.

N'oublions pas que l'affaire Watergate a fait prendre aux Américains une direction tout à fait radicale. Il se peut qu'ils soient allés trop loin dans l'autre sens maintenant. Je ne voudrais certainement pousser le Parlement et le pays à aller plus loin qu'il n'est nécessaire. Il reste qu'il est important que les citoyens sachent quels sont les dossiers qui sont tenus et qui les concernent de façon à ce qu'ils puissent demander à les voir. Le fait que cela implique un travail considérable ne doit pas être un obstacle.

M. Robinson: Il y a encore une chose que je voudrais ajouter. J'espère que le coût en vaudrait la peine. Il se peut qu'il y ait un avantage à le faire.

M. Baldwin: Je suis d'accord avec vous, monsieur Robinson: il faut que les dépenses soient justifiées. Sans entrer dans le détail de la loi sur le traitement automatique des données, je signale que j'ai ici un exemplaire de cette mesure telle qu'elle a été adoptée le 1er mai 1973. Il y a là toutes sortes de détails. Je suis prêt à le déposer au besoin, monsieur le président. Je pense que cela pourrait être intéressant.

M. Robinson: Tous les membres peuvent-ils en obtenir un exemplaire? Également, le greffier peut-il obtenir des exemplaires de la loi sur le libre accès à l'information aux États-Unis?

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons certainement obtenir des exemplaires de la loi sur le libre accès à l'information aux États-Unis pour diffusion et publication dans le cadre de nos délibérations. Doit-il en être de même pour la loi sur le traitement automatique des données? C'est bien ce que vous proposez?

Le sénateur Godfrey: Les coûts d'imprimerie risquent d'être exhorbitants; cela signifie encore $500. Ne peut-on pas faire des copies et les distribuer aux membres du Comité? Après tout, ce sont les seuls qui sont intéressés et qui les liront. Ce serait moins coûteux que d'inclure tout cela dans le compte-rendu des délibérations. A ce qu'on m'a dit, il en a coûté au comité de l'immigration $250,000 en frais d'imprimerie seulement. C'est incroyable. Il faut faire très attention.

Le coprésident (M. McCleave): Je profite de l'occasion pour signaler au Comité qu'il a déjà été question des exceptions à la loi suédoise sur le secret. Il y a 43 articles. C'est un travail d'imprimerie énorme. Il serait peut-être utile de faire un résumé de 30 à 40 lignes qui donne une idée de la loi. Les membres du Comité auraient quand même quelque chose. Vous n'êtes pas de cet avis, monsieur Robinson . . .

M. Robinson: Je n'ai pas d'objection.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

M. Leblanc (Laurier): N'est-il pas possible de demander un exemplaire de ce projet de loi?

[*Texte*]

Mr. Baldwin: This is in the Swedish language. One copy . . .

Mr. Leblanc (Laurier): In what language?

Senator Godfrey: Swedish.

Mr. Leblanc (Laurier): I would not understand it, that is for sure.

Mr. Baldwin: We were given one copy in English and I brought that with me. I gave it to Dr. French and he brought it home and I got it from him the other day. I would be perfectly happy to circulate it but I think the comparative laws with regard to the other countries and the Swedish law would be available from the Library. You might very well be able to get the photostats from the Parliamentary Library here.

Mr. Béchard: Would it be too costly to provide a copy for each member of the Committee?

An hon. Member: A xerox copy, yes.

Mr. Robinson: It has been translated, has it?

Mr. Baldwin: Yes, there is one translated copy of the bill.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Senator Godfrey's suggestion is a good one, and then if after we have seen the xerox copies we feel that certain points of this should be entered in the proceedings, we might do so. But the thought of vast quantities of paper in addition to the huge mass I now get piling up on my desk, I confess it does frighten me, quite apart from the question of expense which Senator Godfrey has referred to. I have not an unlimited appetite for paper. Some people I suppose have, but I soon reach a point of satiety.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Regarding the act referred to by Mr. Baldwin earlier on the public character of official documents, of its 14 articles it seemed to me that 6 were worthy of printing for the use of the Committee. I have prepared a little memorandum to that effect so that the Clerk can follow it out. Then I will probably have about another page or so from this other act which deals with the Swedish secrecy law.

I think that gives the flavour of what they do, except with regard to the public right to know. For example, in cases involving illegitimacy one obviously does not want everybody free to snoop in such a field of information.

• 2115

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I were not in the Chair, I should move a vote of thanks to my co-chairman for the industrious work he has been doing in summarizing these things for our benefit. I think it is admirable.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point of order.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I said, "If I were not in the chair".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. co-Chairman.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: C'est en suédois. Un exemplaire . . .

M. Leblanc (Laurier): Dans quelle langue?

Le sénateur Godfrey: En suédois.

M. Leblanc (Laurier): Je ne pourrais certainement pas le lire.

M. Baldwin: J'ai avec moi un exemplaire en anglais. Je l'ai déjà prêté à M. French qui me l'a rendu depuis. Je suis prêt à le faire circuler parmi les membres du Comité, mais je suppose que des études comparatives des lois et plus précisément de la loi suédoise peuvent être obtenues de la bibliothèque. Il est certainement possible d'obtenir des photocopies du service de la bibliothèque.

M. Béchard: Serait-il trop coûteux d'en obtenir un exemplaire pour chaque membre du Comité?

Une voix: Simplement une photocopie.

M. Robinson: Je suppose que c'est traduit.

M. Baldwin: Il y a une traduction.

Le coprésident (sénateur Forsey): La suggestion du sénateur Godfrey est excellente. Une fois que les membres du Comité auront vu les photocpies, ils pourront décider s'il convient d'inclure des passages du projet de loi dans le compte-rendu des délibérations. Mais je dois admettre que l'idée d'ajouter encore à l'amoncellement de documents que j'ai déjà sur mon bureau m'effraie beaucoup, et ce en dehors de toute considération financière. Je n'ai pas un appétit insatiable de paperasserie. J'atteind rapidement ma limite.

Le coprésident (M. McCleave): M. Baldwin a fait allusion tout à l'heure à une loi sur le caractère public de documents officiels; des 14 articles de cette loi, je suppose qu'il y en a 6 qui pourraient être utiles au Comité et qui vaudraient la peine d'être imprimés. Sur ce point, j'ai préparé une note de service à l'intention du greffier du Comité. Il faudra probablement ajouter une autre page consacrée à cette loi sur le secret en Suède.

Cela nous montre un peu ce qu'ils font, sauf pour le droit qu'a le public à l'information. Ainsi, par exemple, dans les cas d'illégitimité, on ne veut évidemment pas que ce domaine d'information soit disponible à n'importe qui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si je n'occupais pas le fauteuil du président, je proposerais un vote de remerciement au coprésident pour le travail énorme qu'il a abattu afin de résumer ces documents pour vous. C'est admirable.

Des voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (Mr. McCleave): A l'ordre.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai dit: «si je n'occupais pas le fauteuil du président».

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur le coprésident.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Maybe a witness can do it.

Finland is generally a replay of the situation in Sweden. I do not think there is as much detail nor have the exceptions been set out with the same care and certainty as in Sweden, but the general situation is comparable. I think the reason is that Finland was a part of Sweden when these freedom of information processes were first introduced. As a matter of fact, it was a Finnish clergyman, a member of the Parliament of Sweden, which included Finland, who first made the proposal 200 years ago.

One difference in Sweden is that the ombudsman has a great deal of authority—not only legal, but particularly moral and persuasive. When he suggests that information and documents requested by people should in fact be furnished, even if the government has rejected the request, he usually obtains acquiescence and rarely needs to go to the courts or to the higher authority.

The people of the press in Finland were quite content with the degree to which freedom of information is available there, and I found that members of Parliament rarely had to use the process we do of questions, written or oral. As a matter of fact, I brought back a booklet we picked up in the Parliament in Finland, which showed that last year there was only a total of approximately 300 written questions and 300 oral questions. In fact, most information is obtained by the press or by people who go directly to the government authorities and secure the information they want. Members of Parliament are therefore not used as they are used here.

Mr. Robinson: Do you have any indication of the cost savings as a result of this? I think you have made a very valid observation. Here we have hundreds, thousands of questions, and the cost to the government to answer all these questions must be astronomical. We have no indication of what it would be, but obviously, if fewer questions are asked, there is far less cost to research answers.

Is there any way we could get something on this? It might be really worthwhile.

Mr. Baldwin: The Privy Council would probably have some indication of the costs of answering questions. I do not have the foggiest notion of how expensive it would be to gather information and publish documents the way it is done in the Nordic countries.

I do know that in Sweden there is a very interesting practice. Attached to the offices of the heads of the authorities or the government are press offices, in which are left incoming and outgoing correspondence and other documents which are available under their legislation. People are entitled to go in between the hours of 10 and 3 o'clock, something like that, to inspect those documents and take copies of them. That is the theory. In practice, I understand there is one data-gathering agency which provides the material to those who want it, I don't know how expensive it would be. While we were there we went into one office—I forget where it was—where a press man was gathering data from available documents. I do not think it is all that expensive, and I quite agree with your point.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Peut-être qu'un des témoins peut le faire.

En fait, il se passe en Finlande la même chose qu'en Suède. Je ne crois pas que la loi soit aussi défaillée, ni que les exceptions aient été établies avec le même soin et la même conviction qu'en Suède, mais en général la situation est comparable. C'est dû un peu au fait que la Finlande faisait partie de la Suède lorsque cette question de la liberté d'information a été introduite. C'est un pasteur finlandais, membre du Parlement de Suède dont faisait partie la Finlande, qui a été le premier à en faire la proposition il y a deux cents ans.

Il y a une différence avec la Suède, le protecteur du peuple jouit d'une grande autorité non seulement sur le plan juridique, mais surtout de la morale et de la persuasion. Lorsqu'il demande que les renseignements et les documents demandés par le public soient présentés, même si le gouvernement rejette la demande, il obtient habituellement gain de cause, et il a rarement besoin de faire appel aux tribunaux ou à une autorité supérieure.

Les journalistes finlandais sont très contents de la liberté d'information qui existe et je me suis rendu compte que les membres du Parlement ont rarement l'occasion de recourir à la méthode que nous utilisons, aux questions écrites ou orales. J'ai ramené une brochure du Parlement de Finlande; l'an passé il n'y a eu au total que 300 questions écrites et 300 questions orales. La plupart des informations sont obtenues par la presse ou par des personnes qui s'adressent directement aux autorités gouvernementales pour les renseignements dont elles ont besoin. On ne se sert donc pas là-bas des membres du Parlement comme on le fait ici.

M. Robinson: Avez-vous une idée de l'épargne que cela représente? Votre remarque est très intéressante. Nous avons ici des centaines et mêmes des milliers de questions, cela doit coûter au gouvernement une somme astronomique pour y répondre. Nous ne savons pas combien, mais il est évident que moins il y a de questions, moins les sommes consacrées à la recherche pour y répondre sont élevées.

Croyez-vous pouvoir obtenir des renseignements à ce sujet? Cela vaudrait peut-être la peine.

M. Baldwin: Peut-être que le Conseil privé pourrait nous dire combien il en coûte. Je n'ai pas la moindre idée de la dépense que représente la cueillette des renseignements et la publication des documents, qui se font dans les pays nordiques.

Il existe en Suède une pratique très intéressante. Annexés aux bureaux des chefs, des autorités ou du gouvernement se trouvent des bureaux de presse où l'on peut trouver la correspondance reçue expédiée de même que d'autres documents découlant de la législation. Le public a le droit de les consulter de 10 h 00 à 15 h 00, ou quelque chose du genre, il peut les lire et en faire des copies. Voilà ce qui se passe en théorie. En pratique, si j'ai bien compris, il existe un organisme de rassemblement des données qui fournit le matériel à ceux qui le désirent; je ne sais pas si le coût est élevé. Pendant notre séjour, nous nous sommes rendus dans un de ces bureaux, je ne me souviens pas duquel, où un journaliste était en train de recueillir des renseignements de documents disponibles. Je ne crois pas que cette pratique coûte bien cher, je suis tout à fait d'accord avec vous.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I think there is a general feeling ... Sometimes the fact that a document has not been produced provokes a lot of questions—maybe unnecessary questions. If it was produced, there would be no questions at all. Is there not some way we can come to grips with this.

I sometimes look at the letters that come in and find there are literally dozens of questions from members about a particular matter. It seems to me that if a document or series of documents was divulged a tremendous amount of money would be saved. I cannot really understand why a document would not be made available, except that through custom and usage it just is not. Maybe this is the kind of think we are going to be looking at.

• 2120

Mr. Baldwin: I quite agree. In my honest opinion, if you had a proper freedom of information bill here, it would result in a few years—particularly after the next Parliament when you had a new group of virgin Parliamentarians in who had not grown accustomed to the bad practices of the old Parliament—in an infinitely lower number of written questions asked in the House of Commons. It is written questions, of course, that provide the great costs in the gathering. I think it is a very valid point.

Mr. Béchard: How long does a normal session last there?

Mr. Baldwin: It is not as long as ours. Of course, some would think ours goes on interminably that is an opinion held by some people here. My recollection is that it sits several times in the year. For example, when we were there they had just had an election under peculiar circumstances. The President had dismissed the previous government, which he has the right to do. Having dismissed the previous government, which was an elected government, he had then appointed another government consisting to a great extent of civil servants. So there was, in fact, some considerable months prior to the election a government composed of civil servants.

After the election we had a chance to discuss the question of freedom of information with a man who had been the chief information officer in the previous government. He was, at the time we spoke to him, principal adviser—civil service adviser—to the Prime Minister, and whenever a new government did come in, he was going to take over a job as head of one of the oil agencies—a national oil agency. But he only could give us half an hour. I said to him, "Can you not stay a little longer?" "No," he said, "we are going over to prepare a budget." Here you have this civil service government going over to prepare a budget just after an election. They told me it could be some months before the new government was sworn in, composed of the elected members, further complicated by the fact that some of the civil service members of the cabinet then serving had sought election and been elected under the election then revailing. So you can see so far as gathering information is concerned, it was in quite a different category from the problems we have here.

Mr. Béchard: If the session lasts, let us say, altogether only two months a year, 300 written questions—that is enough. They are not as pure as we hear every day.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Parfois, le fait qu'un document ne soit pas déposé provoque un tas de questions, des questions qui ne sont pas nécessaires. Si le document était présenté, il n'y aurait pas du tout de question. Ne pouvons-nous pas régler cela?

Je consulte parfois les lettres qui nous arrivent et je me rends compte qu'il y a des douzaines de questions que nous posent les députés au sujet d'une situation particulière. Si un document ou une série de documents était publié, on pourrait économiser. Je ne comprends pas pourquoi le document n'est pas disponible; c'est une question d'usage ou d'habitude. C'est le genre de choses qu'il nous faudrait peut-être examiner de près.

M. Baldwin: Je suis d'accord. A mon avis, si nous avions une loi adéquate concernant la liberté d'information, nous aurions au cours des futures législatures et suite à l'élection de nouveaux parlementaires qui n'ont pas les mauvaises habitudes des anciens, un nombre beaucoup moins élevé de questions écrites posées à la Chambre des communes. Ce sont évidemment les questions écrites qui coûtent le plus cher à cause de la recherche. C'est une remarque très valable.

M. Béchard: Combien de temps dure une session là-bas?

M. Baldwin: Pas aussi longtemps que la nôtre. Certains seraient portés à croire que la nôtre est in- terminable; je sais que c'est l'opinion de quelques-uns ici. Si je me souviens bien, le Parlement siège à plusieurs reprises pendant l'année. Ainsi lorsque nous étions là-bas, il venait d'y avoir une élection dans des circonstances assez particulières. Le président avait renvoyé le gouvernement précédent, ce qu'il a le droit de faire. Une fois le gouvernement élu renvoyé, il a nommé un autre gouvernement composé dans une large mesure de fonctionnaires. Plusieurs mois se sont donc écoulés avant l'élection de ce gouvernement composé de fonctionnaires.

Après l'élection, nous avons eu l'occasion de discuter de la liberté de l'information avec celui qui avait été le chef de l'information au gouvernement précédent. Au moment où nous lui avons parlé, il était conseiller principal—le conseiller en matière de fonction publique auprès du premier ministre. Il devait occuper au nouveau gouvernement le poste de chef d'un organisme national pour le pétrole. Il n'a pu nous accorder qu'une demi-heure. Je lui ai demandé: «Ne pouvez-vous pas rester un peu plus longtemps?» «Non», m'a-t-il répondu, «nous devons préparer un budget». Vous avez donc un gouvernement de fonctionnaires qui prépare un budget juste avant l'élection. On m'a dit qu'il se passerait peut-être quelques mois avant que le nouveau gouvernement élu soit assermenté. La situation est compliquée davantage par le fait que certains fonctionnaires, membres du Cabinet, s'étaient présentés à l'élection et avaient été élus. Vous voyez, pour ce qui est de l'information, ils ont des problème tout à fait différents des nôtres.

M. Béchard: Si la session ne dûre que 2 mois par année, 300 questions écrites représentent un bon nombre. Ils ne sont pas aussi purs qu'on veut bien nous le faire croire.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Not as pure in Parliament, no.

In Denmark there is a different situation, because it was only in 1978 that freedom of access of information first came into effect. There is a struggle in Denmark between two groups, some seeking greater freedom and the others trying to resist the granting of this authority.

It is rather interesting to note that it was shortly after the Second War World that a group of civil servants, apparently people who had been part of the resistance movement against the German occupation, first made these very strong proposals for freedom of information. The pendulum has now swung back, and apparently it is the successors to these same civil servants who are now resisting any further intrusions into their right to keep documents private. There is a further distinction: the Danish system is something more like the British, with cabinet responsibility in lieu of the independent authorities implementing policy.

But in Denmark there was one innovation I would ask the Committee to consider. We have been talking about documents but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me. Senator Lafond, is it on this point that Mr. Baldwin . . .

Senator Lafond: It is in respect of Denmark. I think in your initial statement, Mr. Baldwin, you said in 1978.

Mr. Baldwin: I am sorry; it is 1971. Thank you, Senator.

Under Article IV of their bill there is a provision that any person in authority who receives all information that is of significant importance with relation to a decision or a program must have the same reflected in a written momorandum, which is then placed in the file and has the same availability for access as a document originally prepared. And it is the only one of the nordic countries which I found has this proposal.

• 2125

If I can go on, I want to take a minute to deal with a matter which is probably collateral but is also, I think, important. When I was in England the Lord Chief Justice, Lord Widgery, brought in a decision on the case of the Crossman Diaries. I do not know whether that has come up in this Committee or not but this was the case where the late Richard Crossman, a member of the Labour government, had instructed after his death his literary executives to publish these diaries. He had kept these diaries with the knowledge of his colleagues dealing with some of the more intimate aspects of the Cabinet's relationship and, in addition, they dealt with a number of other matters which might have been considered under normal circumstances to be in secret. And the government had the Attorney General take action to obtain an injunction to prohibit the publication of the diaries. The case was tried last July and the judgment given on October 1.

The two very short sentences which I think are quite important are included in the judgment of the Lord Chief Justice and I will read one of them. The Lord Chief Justice is dealing with the circumstances under which he would feel free to issue an injunction to prohibit the publication of material of this kind. He said:

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Pas aussi purs au Parlement, non.

Au Danemark, la situation est différente, ce n'est qu'en 1978 que la liberté d'accès à l'in- formation est entrée en vigueur. Il y a au Danemark une lutte entre deux groupes; ceux qui cherchent à obtenir une plus grande liberté et ceux qui résistent et ne veulent pas accorder de tels pouvoirs.

Il est assez intéressant de remarquer que peu de temps après la Deuxième guerre mondiale, un groupe de fonctionnaires, composé d'anciens résistants a été le premier à présenter des propositions très fermes pour la liberté d'information. C'est maintenant le contraire qui se produit et il semble que les successeurs de ces même fonctionnaires résistent maintenant à toute intrusion dans leur droit de ne pas divulguer les documents. Il y a une autre différence, le système danois est un peu comme le système britannique; c'est le Cabinet qui est responsable, non pas des autorités indépendantes, de faire appliquer les politiques.

Il y a, par ailleurs, au Danemark, une innovation que je demanderais au Comité de considérer. Nous avons parlé de documents, mais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, Sénateur Lafond, est-ce que c'est à ce sujet que M. Baldwin . . .

Le sénateur Lafond: C'est au sujet du Danemark. Vous avez parlé dans votre première déclaration, monsieur Baldwin, de 1978.

M. Baldwin: Excusez-moi, il s'agit de 1971. Je vous remercie, sénateur.

Aux termes de l'article IV de leur projet de loi, toute personne dans un poste de commande qui reçoit les renseignements importants concernant une décision ou un programme doit les consigner dans un mémoire écrit qui est placé dans un dossier et qui est tout aussi un document original. Et ce n'est que dans ce pays nordique que j'ai rencontré une telle proposition.

Si vous permettez que je continue, je vais discuter d'une question probablement incidente mais qui revêt, je crois, une certaine importance. Lors de mon séjour en Angleterre, Lord Widgery, juge en chef, a statué sur l'affaire des journaux de Crossman. Je ne sais pas si cette question a été soulevée au présent Comité, mais dans ce cas feu Richard Crossman, député du gouvernement travailliste, avait donné mandat à ses exécuteurs litéraires de publier ces journaux. En fait, on y relatait des aspects secrets de ce qui se passait au Cabinet et certain nombre de questions qu'on pourrait normalement considérer comme très confidentielles. Le gouvernement a demandé au Procureur général d'obtenir une injonction pour interdire la publication de ces journaux. L'affaire a été jugée en juillet dernier et la décision rendue le 1er octobre.

Deux courtes phrases traduisent bien à mon avis l'essence de ce jugement rendu par le Juge en chef et je vais lire une des deux phrases. Le Juge en chef précise dans quelles circonstances il prendrait éventuellement une injonction en vue de défendre la publication de documents de ce genre et il indique en particulier:

[*Texte*]

> . . .it must be for the court in every case to be satisfied that the public interest is involved, and that after balancing all the factors which tell for or against publication to decide whether suppression is necessary.

And the Lord Chief Justice repeats that later on, almost the same general principle, when he says, with respect to when the court should interfere.

> The court should intervene only in the clearest of cases where the continuing confidentiality of the material could be shown . . .

What I take from that is that there is no freedom of information law in England at the present time and so the court then is driven to interpose its decision as to what should or should not be published without having any guidelines from Parliament. And, while I have the greatest respect for the courts—I have practised before them for a great many years and I have respect for the judicial system—nevertheless I think it would be wrong for us, if a similar situation arose here in Canada, to have to leave it to the courts to come to a decision without any parliamentary guidance as to what guidelines should exist for or against the publication of documents. And the words used by Lord Widgery are not too dissimilar from the words used by the Chief Justice of the United States in the case some years ago of the U.S. versus Nixon, when the Supreme Court of the United States was driven to make the same kind of a decision. I think this is a very substantial reason for Parliament, at an appropriate time, and for the government to consider having a freedom of information law which would lay down these guidelines and not just leave it to the courts to make up the guidelines. Certainly once the law has been passed it will be for courts, or some court, or a tribunal, to indicate whether or not the case comes within or without the guidelines but I think first it is necessary for us to do something about it.

Mr. Robinson: Was not the whole intent and purpose of the guidelines that were enunciated by the government to circumvent this kind of thing where the courts would be making the decision rather than Parliament?

Mr. Baldwin: Which guidelines are you talking about?

Mr. Robinson: The guidelines that the government house leader enunciated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): For the production of papers in the House.

Mr. Robinson: Well, I think this is a beginning. I think this was the idea behind it. At least a certain part of the idea.

Mr. Baldwin: I think that is a good idea but these are simply guidelines brought in by the Government House Leader for the use of the House of Commons and I could see no way by which any court would be able to use those guidelines as authority for compelling the government to produce documents.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It could not take judicial cognizance of those guidelines, could it?

• 2130

Mr. Baldwin: I do not see how the court could intervene in Parliament, and I do not see how Mr. Brewin or I, for example, could be bound where anyone could go to court and say, look, the Government House Leaders brought in guidelines . . .

[*Interprétation*]

> . . . c'est au tribunal de décider dans chaque cas si l'intérêt public est en cause, et, après avoir soupesé tous les arguments pour ou contre la publication, de décider si cette interdiction s'impose.

Puis, plus loin, le Juge en chef continue son exposé à peu près du même principe général en précisant quand le tribunal doit intervinir:

> Le tribunal doit intervenir que lorsqu'on a démontré clairement la nature toujours confidentielle des documents . . .

Par conséquent, j'en déduis qu'en Angleterre, pour le moment, il n'existe pas de loi sur la liberté d'information et que le tribunal est l'instance qui donne ou refuse en dernier recours et sans suivre des directives du Parlement, la permission de divulguer l'information. Et même si je tiens en très grande estime les tribunaux, car j'y ai exercé ma profession pendant de nombreuses années et que j'ai beaucoup de respect pour le système judiciaire, je crois que nous aurions tort de permettre, dans cette même situation au Canada, aux tribunaux de prendre cette décision sans que le Parlement intervienne par des directives. Les termes utilisés par le juge Widgery ne sont pas tellement différents de ceux utilisés par le Juge en chef des États-Unis qui, il y a quelques années, lors de l'affaire *États-Unis* contre *Nixon* dans cette cause, la Cour suprême des Etats-Unis en était arrivée à la même décision. Je crois que ce que nous venons de dire indique qu'il est temps que le Parlement, et le gouvernement songent à établir une loi relative à la liberté d'information, loi qui établirait les directives, plutôt que de laisser les tribunaux prendre la décision. Naturellement, une fois la loi adoptée, ce sera aux tribunaux ou à quelque genre de tribunal de décider si l'affaire est régie pour ces directives. De toute façon, je crois que nous devons agir.

M. Robinson: Est-ce que ces directives fournies par le gouvernement n'avaient pas pour objectif d'empêcher les tribunaux de se substituer au Parlement pour rendre la décision?

M. Baldwin: De quelles directives parlez-vous?

M. Robinson: Des directives que le leader du gouvernement à la Chambre a énoncées.

Le coprésident (sénateur Forsey): En vue de déposer les documents à la Chambre.

M. Robinson: Il me semble que c'était là tout au moins l'intention.

M. Baldwin: Je crois que l'idée est excellente mais il ne s'agit là que de directives fournies par le leader du gouvernement à la Chambre pour être utilisées par la Chambre et je ne vois pas en quoi les tribunaux pourraient s'en servir pour obliger le gouvernement à fournir des documents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un tribunal ne pourrait tirer de compétence juridique de ces directives?

M. Baldwin: Je ne vois pas comment un tribunal pourrait intervenir au Parlement et je ne vois pas comment M. Brewin ou moi-même, par exemple, pourrait être lié dans les cas où un particulier irait devant un tribunal pour indiquer que les leaders à la Chambre avaient présenté des directives . . .

[*Text*]

Mr. Robinson: I understand that they were never accepted formally by the House or anything of that nature, but to me it seems that this was the beginning of trying to come to grips with this very problem, so that we do not eventually find that the courts are going to tell Parliament what they are going to do.

I think we as members of Parliament should decide that for ourselves and tell the courts what we want them to do.

Mr. Baldwin: That is why I brought this bill in; that is why I wanted to take the next step.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Brewin, have you a question?

Mr. Brewin: Yes. I do not know if this is the right time to put it, but I find it a little difficult to understand why the courts are necessarily the best instrument to interpret whatever guidelines you have. For example, Mr. Baldwin, in your own bill you provided for a court to intervene. At the same time—and I think perhaps that is a good thing—at the same time, however, you yourself have said that the guidelines you provide are extremely vague. Does that not in effect mean that if the exceptions are framed in a very vague way you are in fact leaving the authority to the court? And if that is so, does it not raise the whole issue, which I think you mentioned was discussed with you in Sweden, of the judgment of the ministers as to what falls within the guidelines?

I remember Mr. Sharp saying to this Committee, sure we have these guidelines in regard to the production in Parliament. When it comes to applying them, we, the ministers, will determine whether the thing falls within the guidelines or not.

Then I think I understood you to say that in Sweden there is some form of administrative appeal whereby some independent minister or tribunal acting in a semijudicial manner, quasi judicial manner, has got the authority to step in and deal with a member of the public's appication to see the document. I am a little concerned. At least I would like to hear what impression you got from your travels, and your own thinking on the subject, about when you have the guidelines, whether the courts are the appropriate bodies to entrust with the duty of filling in the guidelines in effect and saying what these exceptions mean.

Mr. Baldwin: I first drafted this bill about five years ago, and I hope to think that I have made some progress since that time and accept the fact that some of the vagueness could be taken out of the exceptions which I have laid down.

Now, I do not know whether you can take it out of all of them. You may have to leave some areas where there has to be some interpretation by some independent tribunal where there is a dispute between the citizen requiring the document and the government agency which refuses it, because no matter how clear and how precise any definition may be, there are always going to be some instances where government will say no, we do not think you come within that exception. Then you have to have an impartial tribunal, an independent tribunal, to whom reference can be had. So I do think one of the tasks this Committee might have to do when it undertakes to make a recommendation as I hope it will, and government should legislate, is to try to be a little more precise about what the exceptions are. Then I have something to say later on about the sort of tribunal which we might consider here in light of what experiences we habe had, or I have had, overseas.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Si je comprends bien, ces directives n'ont jamais été acceptées officiellement par la Chambre mais pourtant c'est là le début du problème et nous ne voulons pas qu'en fin de compte les tribunaux dictent au Parlement sa conduite.

A titre de membres du Parlement, c'est à nous de décider et de dire aux tribunaux ce que nous voulons.

M. Baldwin: C'est pourquoi j'ai présenté ce bill et c'est pourquoi aussi j'ai voulu prendre la mesure suivante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Brewin, voulez-vous poser une question?

M. Brewin: Oui. Je ne sais pas si le moment est approprié mais je ne comprends pas très bien pourquoi les tribunaux seraient notre meilleur instrument d'interprétation des directives. Pourquoi, monsieur Baldwin, dans votre bill désirez-vous que les tribunaux interviennent? D'un autre côté, vous avez vous-même déclaré que ces directives étaient extrêmement vagues; il en découle, n'est-ce pas, que ces exceptions étant vagues, vous laissez aux tribunaux le choix de la décision? Vous laissez, en fin de compte, et c'est ce qui a été dit en Suède aux ministres, la responsabilité de décider de qui tombera sous le coup de ces directives?

Je me souviens que M. Sharp avait indiqué au Comité que ces directives existaient certes au Parlement pour la production des documents mais qu'au point de vue application, c'était aux ministres à déterminer ce qui relevait de celles-ci.

J'ai cru comprendre qu'en Suède, on vous avait indiqué qu'on pouvait interjeter appel du point de vue administratif et qu'il y avait un ministre indépendant ou quelque tribunal agissant d'une façon semi-judiciaire qui intervenait lorsqu'un citoyen demandait à voir un document. Cette question me préoccupe car je voudrais savoir, tout au moins, ce que vous avez découvert au cours de vos voyages et ce que vous pensez, c'est-à-dire, si vous croyez que les tribunaux doivent s'occuper de décider de l'application de ces directives et de ce qui y fait exception.

M. Baldwin: J'ai rédigé ce bill pour la première fois il y a environ 5 ans et j'espère que depuis nous avons progressé et précisé ce qu'il en était des exceptions.

Je ne sais pas, naturellement, si l'on peut supprimer tout ce qui est imprécis. Il se peut qu'il y ait des domaines où un tribunal indépendant doive intervenir pour donner une interprétation lorsqu'il y a différend entre un citoyen qui veut voir un document et un organisme gouvernemental qui refuse de le lui fournir, mais, quelle que soit la précision de la définition fournie, il y aura toujours des cas où le gouvernement refusera de divulguer les documents et je ne crois pas que vous y fassiez exception. Il faut aussi qu'il y ait un tribunal impartial et par conséquent une des tâches du Comité sera de faire une recommandation, je l'espère, pour que le gouvernement précise un peu mieux ces exceptions. Plus tard, j'aurai quelque chose à dire sur ce tribunal, compte tenu de l'expérience que nous avons eue ou que j'ai eue outre-mer.

[*Texte*]

Mr. Leblanc (Laurier): Could I ask for clarification there? Right now, if government refuses me a document that I would like to examine, can I go to court and tell a judge it does not wnat to give me the document? No, there is nothing in that respect that could be referred to any court at all at this time.

• 2135

Mr. Baldwin: I would say, no. A comparison might be the situation we had in the House of Commons today. Let us assume that the document, which was printed in the *Globe and Mail* today and was the subject of a question of privilege both in House and the Senate, was in the hands of some reporter, and the government found out about it and sought an injunction to prohibit the publication of that particular material. Now, that might be one situation, one of the very rare situations, where a cort might have to exercise a judicial function. While we have rules in the House of Commons that members of the House of Commons who are members of a committee are not supposed to publish confidential material which they receive during the course of a committee hearing in camera that is not necessarily binding on people outside of the House of Commons as I construe it, So a court which was faced with this difficult task, if such a situation arose, might have to decide what is or is not in the public interest and might use language somewhat similar to that which the Chief Justice used in the United Kingdom or the Chief Justice used in the United States, what is or what is not in the public interest. That would be because Parliament has failed to provide a statute law which sets out freedom of information on one hand and exceptions on the other. I think that is a defect we should remedy.

Mr. Robinson: But is there not a distinction here, Mr. Baldwin, in that you are speaking of the government taking action, whereas on the other hand, what Mr. Brewin was referring to, I think, was someone taking action against the government? At the present time as I understand it—and I am subject ot being corrected — I do not see that the subject has any right at all to take any action because there are, in effect, not even any guidelines.

Mr. Baldwin: No law.

Mr. Robinson: That is right and until such time as there is a law or there are guidelines or something that is accepted by Parliament then the court has nothing to adjudicate upon.

Mr. Baldwin: That is right.

Mr. Balfour: What about the application of the rules of discovery in litigation to which the Crown is a party?

Mr. Baldwin: Well I think that is covered by some statutes. It is also governed by the general practices of the courts. I think there are some leading decisions on it. I do not know, I do not have . . .

Mr. Balfour: What if you got into a conflict between a ministerial claim of privilege and the right of the litigant to the production of documentation relevant to the issue before the court?

[*Interprétation*]

M. Leblanc (Laurier): Puis-je demander des éclaircissements? Si, actuellement, le gouvernement refuse de me fournir un document que j'aimerais examiner, puis-je me rendre devant un tribunal et notifier le juge que le gouvernement ne veut pas me fournir ce document? Non, en ce moment, il n'est pas possible de renvoyer un tel sujet aux tribunaux.

M. Baldwin: Je dirais que non. Une situation analogue serait celle qui s'est produite aujourd'hui à la Chambre des communes. Disons que le document qui a été publié aujourd'hui dans le *Globe and Mail* et à propos duquel on a posé la question de privilège aux Communes et au Sénat, était tombé dans les mains d'un journaliste, et que le gouvernement essayait d'empêcher sa publication. Dans une telle situation, qui serait extrêmement rare, un tribunal aurait peut-être à exercer une fonction judiciaire. Bien que la Chambre des communes ait des règlements selon lesquels les députés qui sont membres d'un comité ne peuvent publier des documents confidentiels qu'ils reçoivent lors d'une séance de comité à huis clos, ces règlements ne s'appliquent pas nécessairement aux gens qui ne sont pas membres de la Chambre des communes. C'est de cette façon que je comprends l'affaire. Donc, un tribunal qui devrait faire face à une telle situation aurait peut-être à décider ce qui est ou n'est pas dans l'intérêt public, et il pourrait s'exprimer de façon analogue au juge en chef du Royaume-Uni ou celui des États-Unis. Cela se produirait parce que le Parlement n'a pas adopté une loi définissant la liberté de l'information d'un côté, et les exceptions de l'autre. A mon avis, c'est une lacune que nous devrions combler.

M. Robinson: N'y a-t-il pas une différence ici, monsieur Baldwin, car vous parlez d'un cas où le gouvernement prendrait l'initiative tandis que M. Brewin parlait, il me semble, d'un individu qui voudrait entamer une poursuite contre le gouvernement? Actuellement, si je comprends bien—et si je me trompe, veuillez me corriger—l'individu n'a aucun droit d'entamer une poursuite, car il n'existe même pas de directives à cet égard.

M. Baldwin: Il n'y a pas de loi.

M. Robinson: C'est exact. Tant qu'une telle loi ou de telles directives n'auront pas été par le Parlement, les tribunaux n'auront rien qui leur permettraient de prononcer un jugement.

M. Baldwin: C'est exact.

M. Balfour: Et l'application des règles de l'action *ad exhibendum* dans le cas d'un litige dans lequel la Couronne est impliquée?

M. Baldwin: Je pense que certaines lois traitent de cela. Une telle situation est également réglée par pratique habituelle des tribunaux. Je pense que des jugements ont déjà été rendus dans certains cas d'espèce. Je ne sais pas, je n'ai pas . . .

M. Balfour: Qu'est-ce qui arrive dans le cas d'un conflit entre une demande de privilège d'un ministre et le droit du plaideur de fournir au tribunal les documents pertinents à son cas?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well did that not come up in the Federal Court in the case of those RCMP men? There was some kind of brouhaha about it.

Mr. Brewin: It certainly came up in the immigration cases where the people wanted information from the Department of Immigration they thought to be relevant to their appeal to the Immigration Appeal Board. It was raised there several times and the Immigration Appeal Board strongly asserted that it had the right to require these documents to be produced because it could not exercise its jurisdiction without the documents. So the government very wisely then withdrew not only its objections and failed to produce the documents but allowed the immigrants in, so there was no longer any case.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But in some respects it looks to me as if at present we are in the same legal position as the people of England before the Widgery judgment and that the courts could intervene here in the same way that Lord Widgery did if an injunction were asked for by the Crown to prevent the disclosure of certain information. Am I correct in that?

Mr. Baldwin: Yes, that is my opinion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I am just wondering, do we not have an act now that is the Secrecy Act or something like that?

Mr. Baldwin: I was going to come to that, the Official Secrets Act.

Mr. Leblanc (Laurier): All right. Now if part of that Act could be referred to any Federal Court, then would those items not come under that Official Secrets Act instead of being under what you call a Freedom of Information Act? We have a secrecy act with exceptions to it. Now you want a Freedom of Information Act, with exceptions to it, which would be contrary to what we have now.

Mr. Baldwin: That is very rough justice.

• 2140

Mr. Leblanc (Laurier): Yes.

So right now the court could deal with our act, that is for sure, could it not?

Mr. Baldwin: No.

Mr. Brewin: Only the criminal procedures. The Official Secrets Act is essentielly a punishing penal act and you have to be charged under it.

Mr. Leblanc (Laurier): If someone is charged under that act can the courts deal with it?

Mr. Brewin: Oh yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, but that is not quite the same thing.

Mr. Baldwin: The Official Secrets Act was of great interest in the United Kingdom some time ago as it was under this act that a young man, Jonathan Aitken, who is a member of Parliament, a grandson of Beaverbrook, and is one of the people who is pushing for publication in the Crossman case—I had the pleasure of discussing the whole situation with him—was prosecuted as a journalist some years ago for having published or made available what was suggested was confidential material with regard to the war then going on in Nigeria. It is a very long story, but he was

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): N'a-t-on pas soulevé cette question devant la Cour fédérale à propos de certains membres de la Gendarmerie royale du Canada? Il s'est produit un certain brouhaha à cet égard.

M. Brewin: Cela s'est produit dans certains cas d'immigration où les gens voulaient obtenir du ministère de l'Immigration certains renseignements qu'ils croyaient pertinents à leur appel à la Commission d'appel de l'immigration. Le problème s'est présenté à plusieurs reprises et la Commission a déclaré fermement qu'elle avait le droit d'exiger ces documents car elle ne pouvait exercer ses fonctions sans les documents pertinents. Le gouvernement a donc, en toute sagesse, non seulement retiré ses objections: il n'a pas fourni les documents et a permis aux immigrants d'entrer dans le pays. Il n'y avait donc plus de problèmes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais il me semble que d'un certain point de vue nous sommes actuellement dans la même situation juridique que la population de l'Angleterre avant le jugement Widgery et que les tribunaux pourraient intervenir ici comme l'a fait Lord Widgery, si la Couronne demandait qu'une ordonnance soit émise afin d'empêcher la publication de certains renseignements. Ai-je raison?

M. Baldwin: Oui, telle est mon opinion.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Je me demandais si on n'a pas actuellement une loi sur les secrets, par exemple.

M. Baldwin: J'allais en parler; il s'agit de la Loi sur les secrets officiels.

M. Leblanc (Laurier): D'accord. Si on pouvait renvoyer une partie de cette loi à toute cour fédérale, ces questions relèveraient donc de la Loi sur les secrets officiels au lieu de la loi sur la liberté de l'information, n'est-ce pas? Nous avons une Loi sur les secrets officiels à laquelle il y a des exceptions. Maintenant, vous voulez adopter une loi sur la liberté de l'information à laquelle il y aurait des exceptions qui iraient à l'encontre de ce que nous avons actuellement.

M. Baldwin: C'est une justice implacable.

M. Leblanc (Laurier): Oui.

Si bien que le tribunal pourrait maintenant appliquer notre loi, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Non.

M. Brewin: Seulement les procédures criminelles. La Loi sur les secrets officiels est essentiellement une loi pénale en vertu de laquelle vous devez être inculpé.

M. Leblanc (Laurier): Si quelqu'un est accusé en vertu de cette loi, les tribunaux peuvent-ils se prononcer?

M. Brewin: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, mais ce n'est pas tout à fait la même chose.

M. Baldwin: La Loi sur les secrets officiels a suscité beaucoup d'intérêt au Royaume-Uni il y a quelques années, car c'est en vertu de cette loi qu'un jeune homme, Jonathan Aitken, qui est député et petit-fils de Beaverbrook, qui est l'un de ceux qui réclament la publication de l'affaire Crossman, et avec qui j'ai eu le plaisir de discuter de tout ce problème, a été poursuivi lorsqu'il était journaliste il y a quelques années pour avoir rendu publics des documents censément confidentiels concernant la guerre qui était alors en cours au Nigeria. C'est une très longue histoire,

[*Texte*]

charged and acquitted. As he told me, he is the only man who was charged with an offence, was acquitted and is now working in the House of Commons trying to get the law repealed.

However, let me end with this happy note. I could not meet with any of the Labour members of Parliament, they were at Blackpool at their national meeting, but I did meet with several M.P.s and other officials who advised me, and there were also newspaper articles to the effect that as soon as the new session starts in the United Kingdom, the Official Secrets Act is going to be very substantially repealed with the elimination of their allegedly obnoxious clause 2 of Section 2. The amendments to the Official Secrets Act will include a freedom of information proposal not too far different from what I have proposed, the principles will be the same, and when the Speech from the Throne is read by the Queen, it will contain a provision to that effect.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I just add that the very conservative London *Economist* regards the Widgery judgment as really revolutionary in this respect. It says it is going to throw open the whole question of secrecy of information and put the emphasis in a totally different direction.

Mr. Leblanc (Laurier): The exceptions are identical to the Official Secrets Act because we say that whenever a document is for a special purpose, and we have the 17 or 18 exceptions there, and if it is being used by the department or by the Minister for international purposes and so on, it is not to be divulged. So, we have something which is not exactly the same, but it is similar.

Mr. Baldwin: All I want here is for it to be in a form which is law, which is binding upon the government and upon the people. I want it in the form of a law.

If I could very quickly finish, Mr. Chairman, the final inquiry I made was in Strasburg where I went to see some friends at the Commission of Human Rights. They are now engaged in an attempt to secure a protocol to the Convention of Human Rights which will provide for a freedom of information law in all of the 18 countries involved as part of the Council of Europe. They are working on it and they do not expect to have instantaneous success, but it is a very substantial part of their program at the present time.

With that in mind, I am proposing in principle a bill—whatever we do with my bill or the substance of my bill in the form of a report—which should include such changes. One would be the most difficult problem to overcome, that of the working papers and the opportunity for governments and governments and government Cabinet Ministers, people in positions of authority, to secure advice under certain conditions. I have already dealt with that. I recognize it is a problem and I think we will have to be very careful in how we proceed along those lines, which might mean that the present exceptions contained in Clause 4 of my bill might have to be made more precise and spelled out.

• 2145

I would think, during the decision-making process, memos and opinions from officials and advisers on the matter pending ought to be allowed to be given without

[*Interprétation*]

mais il a été accusé et acquitté. Il m'a dit qu'il est le seul à avoir été inculpé, puis acquitté, et à siéger maintenant à la Chambre des communes pour y exiger l'abrogation de la loi.

Cependant, je vais terminer sur une note optimiste. Je n'ai pas pu rencontrer de députés travaillistes car ils étaient tous à Blackpool pour leur congrès national, mais j'ai néanmoins rencontré plusieurs députés et des fonctionnaires qui m'ont dit, confirmant ainsi des articles de journaux, que dès le début de la nouvelle session au Royaume-Uni, la Loi sur les secrets officiels allait être très substantiellement modifiée avec l'abrogation de ce détestable paragraphe 2 de l'article 2. Les amendements à la Loi sur les secrets officiels comporteront une disposition sur la liberté d'information qui ne sera guère différente de ce que j'ai proposé, les principes étant les mêmes, et le discours du trône de la Reine contiendra une disposition en ce sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je ajouter que le journal très conservateur *The Economist*, de Londres, considère le jugement Widgery comme tout à fait révolutionnaire dans ce domaine. Il dit que ce jugement va remettre en question toute la notion du secret de l'information et placer l'accent sur une orientation entièrement différente.

M. Leblanc (Laurier): Les exceptions que nous avons sont à peu près les mêmes car nous disons que chaque fois qu'un document vise un objectif particulier, si le ministère ou le ministre s'en sert à des fins internes, etc.—et nous avons 17 ou 18 exceptions de cette sorte—il ne doit pas être divulgué. Nous avons donc quelque chose non exactement identique mais très similaire.

M. Baldwin: Tout ce que je demande ici, c'est que la disposition soit placée dans une loi, donc qu'elle soit contraignante pour le gouvernement et pour la population. Je veux que ce soit sous forme de législation.

Si vous me permettez d'en finir très rapidement, monsieur le président, je me suis ensuite rendu à Strasbourg pour y rencontrer quelques amis de la Commission des droits de l'homme. Ils cherchent actuellement à obtenir la signature d'un protocole qui viendrait s'ajouter à la Convention des droits de l'homme et qui donnerait lieu à l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information dans tous les 18 pays faisant partie du Conseil de l'Europe. Le processus est en cours et on ne s'attend pas à ce qu'il aboutisse de façon instantanée, mais c'est une partie très importante du programme de cette commission.

Avec cela à l'esprit, je propose un projet de loi qui, effectivement, consacrerait les principes et engloberait ces changements. Un des problèmes les plus difficiles à surmonter est celui des documents de travail et de la possibilité pour les gouvernements et les ministres, pour tous les responsables, d'obtenir des conseils dans certaines conditions. J'ai déjà parlé de cela. Je sais que c'est un problème et nous devons être très prudents, ce qui signifie que les exceptions prévues actuellement à l'article 4 de mon projet de loi devront peut-être être précisées et rendues plus explicites.

Je pense que, durant le processus de prise de décision, les notes et les avis des fonctionnaires et des conseillers devraient pouvoir être obtenus sans craintes qu'ils soient

[*Text*]

any fear that they will be made public if the persons involved clearly mark them as being confidential and private. I would, however, exclude from this category reports of past courses and consultants external to the decision-making authority. However, once the decision has been made, I would suggest that the file should be accessible in respect of all documents, certainly those of a factual nature, and other material unless they have been certified to be confidential under the terms of the preceding paragraph by those giving and receiving information. This is an attempt to reconcile the two difficulties I have outlined.

I would also think we might consider proposing that a register be kept—I am not going into the question of a complete register—by a department or a Crown corporation of all documents which it labels as being confidential; in other words, the material in the document does not need to be disclosed. If governments are keeping certain material out of circulation and say it should not be published they should, at least, keep a register of those available.

I would think all information of a significant nature in connection with the decision-making process should be incorporated into a memorandum and classified as a document for the purposes of the legislation or a tribunal. From what I have heard, I am convinced that if you are going to have an effective system of arbitration between citizens and the government, it has to be one of a summary nature, expeditious and inexpensive. This is one of the problems of my bill as it now exists. If an appeal is made by a citizen it goes to a court; it is subject to appeal and could end up in the Supreme Court of Canada with the government able to handle all the expenses. You might be looking at two to three years. I would think it should be a very quick summary procedure either by a tribunal, which we recommend, or by using the machinery of the Federal Court: it should be a quick summary, expeditious and inexpensive.

Mr. Leblanc (Laurier): Without lawyers.

Mr. Baldwin: Yes, without lawyers. That is up to the litigants, Mr. Leblanc. I say that because we learned that one of the problems which arose in Sweden was that sometimes where discretion was left to them they were faced with the question of making instantaneous decisions. One senior official told me that a man would come in and say: "I am separated from my wife and I want her address". Although he might have some reason for refusal, the act is so framed so that he has a discretion as to whether he grants it and he has to say to himself: "Does he want that address because he wants to go there to commit an offence, to commit a crime against her? Have I the right to give him that information or not?" I think this is one of the reasons we should write in, with as much precision and detail as we can, all these exceptions.

I finally think we might give some consideration to proposing the appointment of an official to exercise the responsibilities originally assigned by the Task Force on Information to Information Canada, an assumption of power it never took. Maybe somebody in the capacity of an information ombudsman who would have the opportunity to use persuasive measures to persuade the government to give information rather than to go through the process of litigation.

[*Interpretation*]

rendus publics, pourvu que ces personnes indiquent clairement que ces documents sont confidentiels et privés. Cependant, j'exclurais de cette catégorie les rapports sur les événements du passé et les rapports d'experts de l'extérieur. Cependant, une fois la décision prise, je proposerais que tous les documents contenus dans le dossier soient accessibles, du moins ceux qui portent sur des faits, ainsi que d'autres, à moins qu'ils n'aient été certifiés comme confidentiels, conformément au paragraphe précédent, par ceux qui donnent et reçoivent les informations. C'est là une tentative pour concilier les deux difficultés que j'ai exposées.

Je pense que nous pourrions également proposer qu'un registre soit tenu—je n'entre pas dans le détail—par un ministère ou une société de la Couronne, spécifiant tous les documents qui sont désignés comme confidentiels; en d'autres termes, le contenu du document n'aurait pas besoin d'être divulgué. Si les gouvernements veulent éviter de mettre en circulation certains documents et disent qu'ils ne doivent pas être publiés, ils devraient, au moins, avoir un registre de ceux qui sont disponibles.

Je pense que toutes les informations importantes considérées dans le processus de prise de décision devraient être incorporées dans un mémoire et classifiées comme un document aux fins de la législation ou à l'intention d'un tribunal. Après tout ce que j'ai entendu, je suis convaincu que si vous voulez avoir un système d'arbitrage efficace entre citoyens et gouvernements, il doit être sommaire, rapide et peu coûteux. C'est là un des problèmes que pose mon bill dans sa forme actuelle. Si un citoyen interjette appel, son appel passe devant un tribunal; la décision de celui-ci peut encore faire l'objet d'un appel et le tout pourra aboutir à la Cour suprême du Canada, le gouvernement assumant toutes les dépenses. Pour passer par toute cette procédure, faut-il compter 2 à 3 ans? Je pense que la procédure devrait être très rapide et sommaire et relever soit d'un tribunal, comme nous le recommandons, soit du mécanisme de la Cour fédérale: il faut qu'elle soit sommaire, expéditive et peu coûteuse.

M. Leblanc (Laurier): Sans avocats.

M. Baldwin: Oui, sans avocats. Cela dépend des parties en litige, monsieur Leblanc. Je dis cela parce que nous avons appris que l'un des problèmes qui se sont posés en Suède était que parfois, lorsque les fonctionnaires avaient un pouvoir discrétionnaire, ils devaient prendre des décisions instantanées. Un haut fonctionnaire m'a cité l'exemple d'un homme se présentant et disant: «Je suis séparé de ma femme et je veux son adresse.» La loi était ainsi rédigée que le fonctionnaire en question devait se demander: «Est-ce qu'il veut cette adresse parce qu'il entend commettre un délit contre sa femme? Ai-je le droit de lui donner ce renseignement ou non?» C'est une des raisons pour lesquelles, je pense, nous devons inscrire, avec autant de précisions et de détails que possible, toutes les exceptions.

Nous pouvons envisager de proposer la nomination d'un fonctionnaire qui exercerait les responsabilités confiées à l'origine à Information Canada par le groupe de travail sur l'information, chose qui n'a jamais été faite. Il faudrait une sorte d'arbitre qui pourrait faire preuve de persuasion pour amener le gouvernement à communiquer les informations, pour éviter le processus de règlement des litiges.

[*Texte*]

Finally, I think the Official Secrets Act should be amended and we should bring in a statute with regard to automatic data processing. These are not part of our terms of reference and from what I have learned it seems to me we cannot have a viable freedom of information bill without those two additions.

Mr. Chairman, I am sorry I have been as long as I have but I had the whole load of hay to throw off and I was questioned about it; and I have finished.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, obviously we do not have time now but I think some of us probably have a number of questions particularly about Mr. Baldwin's bill. I have a number and there is no way we can get through them tonight. And I have also a few questions on his opening remarks with regard to a slow journey through Europe and the information that he obtained. I would hopefully suggest that we may ask Mr. Baldwin to come back on another occasion so that we could finish it off.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson, if it is the will of the Committee. The *précis* that has been prepared of those two Swedish acts will run about two or three pages as an appendix. It may be helpful. There are quite a number of exceptions to what can be made public in Sweden and I am not going to read them. I spent the last hour putting them here. I think this would be helpful to the Committee before we come back to Mr. Baldwin again.

Mr. Robinson: Could we hear from him fairly soon; while this is still fresh in our minds?

• 2150

Senator Godfrey: One of the points Mr. Robinson is interested in is what you suggested about the United States. Would it not be better to wait until we know what we are talking about?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Senator Godfrey, that is probably the best way. Once we have had our meeting on the American Freedom of Information Act and perhaps heard from Mr. Nader, we should conclude. Mr. Sharp and Mr. Baldwin should perhaps come again to the final meeting to counterbalance each other, before we retire into closed deliberations.

I think that concludes the meeting. Thank You.

[*Interprétation*]

Enfin, je pense que la Loi sur les secrets officiels devrait être modifiée et que nous devrions introduire une législation intéressant le traitement automatique des données. Après tout ce que j'ai appris, nous ne pourrons pas avoir de loi sur la liberté d'information viable sans ces deux additions.

Monsieur le président, excusez-moi d'avoir été aussi long, mais j'avais beaucoup de choses sur le cœur et on m'avait posé des questions; j'en ai maintenant terminé.

M. Robinson: Monsieur le président, je sais que nous n'avons guère de temps, mais beaucoup d'entre nous ont des questions à poser, notamment au sujet du projet de loi de M. Baldwin. J'en ai beaucoup moi-même et je ne vois pas comment nous pourrions toutes les poser ce soir. J'ai également quelques questions au sujet de ses remarques d'introduction et au sujet des informations qu'il a recueillies au cours de son voyage en Europe. Je propose que nous demandions à M. Baldwin de revenir pour une autre séance.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Robinson. Si le Comité le souhaite, c'est ce que nous ferons. Le précis qui a été rédigé au sujet des deux lois suédoises représente à peu près deux ou trois pages, en appendice. Cela pourrait être utile. Il y a un bon nombre d'exceptions aux documents qui peuvent être rendus publics en Suède et je ne vais pas les énumérer ici. J'ai mis une heure à les réunir et il serait utile que les membres du Comité étudient cette liste avant que nous revoyions M. Baldwin de nouveau.

M. Robinson: Cela pourrait-il se faire bientôt, pendant que tout est encore frais dans notre mémoire?

Le sénateur Godfrey: M. Robinson s'intéresse à ce que vous avez dit au sujet des États-Unis. Ne serait-il pas préférable d'attendre que nous sachions de quoi nous parlons?

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey, c'est probablement la meilleure solution. Une fois que nous aurons obtenu notre séance sur la Loi américaine concernant la liberté de l'information, après avoir entendu M. Nader peut-être, nous pourrons tirer des conclusions. M. Sharp et M. Baldwin devraient peut-être revenir lors de notre dernière réunion pour une confrontation avant que nous nous réunissions à huis clos.

Je crois que cela met fin à notre séance. Merci.

APPENDIX "RSI-21"

EXCERPTS FROM SWEDEN'S "THE FREEDOM OF THE PRESS ACT"

(originally passed in 1949, as amended to 1965)

CHAPTER TWO

ON THE PUBLIC CHARACTER OF OFFICIAL DOCUMENTS

Article 1

To further free interchange of opinion and general enlightenment, every Swedish citizen shall have free access to official documents in the manner specified below. This right shall be subject only to such restrictions as are demanded out of consideration for the security of the realm and its relations with foreign powers, or in connection with official activities for inspection, control or other supervision, or for the prevention and prosecution of crime, or to protect the legitimate economic interest of the State, communities and individuals, or out of consideration for the maintenance of privacy, security of the person, decency and morality.

The specific cases in which official documents are to be kept secret, according to the aforementioned principles, shall be closely defined in special legislation enacted jointly by the King and the Parliament.

Article 2

The term "official documents" refers to all documents kept by a State or local governmental authority, whether received or prepared by such authority. The provisions of this Chapter concerning documents shall also apply to maps, drawings and pictures.

Article 3

In this Chapter "State authority" refers to the ministries of State, the Office of the Defense Command, the Parliament, and the Synod of the Church, and their divisions, committees, delegations, commissioners, deputies and auditors, the court and the administrative boards and all other authorities and establishments, councils, commissions and committees which constitute integral parts of the State administration.

In this Chapter "local authority" refers to all assemblies and representative bodies as well as authorities, boards, corporations, agencies, councils, commissions, auditors, committees and delegations and all their subsidiary departments and establishments, which constitute integral parts of local self-government.

Article 4

A memorandum or other note drawn by an authority solely to present or prepare a case or matter for decision shall not be deemed to be an official document in the hands of such authority unless, after the case or matters has been settled by the authority, the note is placed on permanent record.

Article 8

An official document that is not secret shall upon request and without cost be made available, immediately or as soon as possible, for examination by any person who desires to read or copy it at the place where it is kept, and such person shall further be entitled to obtain a copy of the document for a fixed fee. A document need not, however, be made available at the place where it is kept if that would meet with considerable difficulties. If a document kept by a local authority can be made available at the place where it is kept, the right to obtain a copy of the document

APPENDICE «RSI-22»

EXTRAITS DE LA LOI SUÉDOISE SUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

(adoptée à l'origine en 1949 et modifiée en 1965)

CHAPITRE DEUX

CARACTÈRE PUBLIC DES DOCUMENTS OFFICIELS

Article 1

Pour que l'échange d'opinions et l'information générale soient encore plus libres, tous les citoyens suédois auront libre accès aux documents officiels de la façon décrite ci-dessous. Ce droit sera assujetti seulement aux restrictions qu'exigent la sécurité du royaume et ses relations avec les puissances étrangères, les activités officielles d'inspection, de contrôle ou autre surveillance, la prévention et les poursuites criminelles, la protection des intérêts économiques légitimes de l'état, des collectivités et des individus ou la protection de la vie privée, de la sécurité de la personne, de la décence et de la moralité.

Les cas particuliers dans lesquels des documents officiels doivent rester secrets, conformément aux principes susmentionnés, seront étroitement définis dans une loi spéciale, édictée conjointement par le roi et le Parlement.

Article 2

L'expression «documents officiels» concerne tous les documents conservés par une administration nationale ou locale, documents que celle-ci a reçus ou préparés. Les dispositions du présent chapitre concernant les documents s'appliqueront également aux cartes, dessins et photos.

Article 3

Dans le présent chapitre, l'expression «autorité nationale» concerne les départements d'état, le haut commandement à la défense, le Parlement et le concile ainsi que leurs divisions, comités, délégations, commissaires, représentants et vérificateurs, les tribunaux et les commissions administratives et toutes les autorités et institutions, tous les conseils, toutes les commissions et tous les comités qui font partie intégrante de l'administration nationale.

Dans le présent chapitre, l'expression «administration locale» concerne toutes les assemblées et organismes représentatifs ainsi que les administrations, comités directeurs, sociétés, organismes, conseils, commissions, vérificateurs. comités de délégations et toutes leurs sections et institutions secondaires qui font partie intégrante du gouvernement local.

Article 4

Un mémoire ou autre note, rédigé par une administration uniquement dans le but de présenter ou de préparer une cause au sujet de laquelle il faut rendre une décision, ne seront pas considérés comme des documents officiels de cette administration à moins qu'après règlement de l'affaire par l'administration, la note ne soit versée au compte rendu.

Article 8

Un document officiel qui n'est pas secret sera immédiatement ou le plus tôt possible mis, sur sa demande et sans frais, à la disposition d'une personne qui veut le lire ou le copier là où il est gardé. Cette personne aura également le droit d'obtenir une copie du document sur paiement d'un droit fixe. Il n'est cependant pas nécessaire qu'un document soit disponible là où il est conservé si cela doit présenter des difficultés considérables. Si un document conservé par une administration locale peut être disponible là où il est conservé, le droit d'en obtenir une copie n'exis-

shall exist only to the extent specified by local government law or as otherwise specially provided. An authority shall not be required to make copies of maps, drawings, or pictures for delivery if that would meet with difficulty and the document can be made available at the place where it is kept.

A document that is to be kept secret only in part shall, notwithstanding this fact, be made available at the place where it is kept if this can be done in such manner that the matter contained in the secret part is not revealed. If this cannot be done, the person who wishes to examine the document shall be supplied with an extract thereof excluding the secret part.

Article 14

If an authority has an official document that is to be kept secret and if the authority considers special measures necessary to prevent its unauthorized delivery, it may place a note on such document to the effect that it is secret. The said note shall refer to the provision of law on the basis of which the document is to be kept secret and shall show the date on which the note was made and the authority that caused it to be made.

The King may order that a particular authority shall consider the question whether delivery may be made of special kinds of documents, the secrecy of which is of particular importance to the security of the realm. If such an order is made, a document which is the subject thereof shall, in addition to the particulars specified in the first paragraph, show the authority which is thus competent to consider questions of delivery. An application made to another authority to obtain a document bearing a note as aforesaid shall be referred forthwith to the competent authority at the request of the applicant.

Except as provided in this Article no document shall bear a note to the effect that it is secret.

tera que dans la mesure stipulée par la loi du gouvernement local ou une autre loi particulière. On n'exigera pas d'une administration qu'elle fasse des copies de cartes, de dessins ou de photos pour les livrer, si cela doit présenter des difficultés et que le document puisse être obtenu là où il est conservé.

Un document dont une partie seulement doit rester secrète, pourra, nonobstant ce fait, être obtenu là où il est conservé si cela peut être fait de façon à ce que la partie secrète du document ne soit pas révélée. Si cela est impossible, la personne qui désire examiner le document en recevra un extrait dans lequel ne figure pas la partie secrète.

Article 14

Si une autorité détient un document officiel qui doit être gardé secret, et considère que des mesures spéciales sont nécessaires pour empêcher qu'il ne soit communiqué sans autorisation, elle peut placer sur ce document une note portant qu'il est secret. Ladite note doit citer les dispositions de la loi sur laquelle on se fonde pour garder ce document secret et doit donner la date à laquelle la note a été rédigée ainsi que l'autorité qui en a fait la demande.

Le Roi peut ordonner qu'une autorité donnée étudie l'opportunité de communiquer certains genres de documents, dont le secret est d'une importance particulière pour la sécurité du royaume. Si un tel ordre est donné, le document qui en fait l'objet doit, en plus des renseignements précisés dans le premier paragraphe, indiquer l'autorité qui est ainsi compétente pour étudier les questions de communication. La demande faite à une autre autorité pour obtenir un document portant la note décrite plus haut, doit être transmise immédiatement à l'autorité compétente à la demande du requérant.

A l'exception des cas prévus dans le présent article, aucun domument ne doit porter de note portant qu'il est secret.

APPENDIX "RSI-22"

PRÉCIS OF THE SWEDISH SECRECY LAW OF 28 MAY, 1937, AMENDED UP TO 1965

The Swedish Secrecy Law of May 28, 1937, amended up to 1965, provides curtailment of the right to demand official documents. There are a considerable number of exceptions in its 43 sections, some of which are:

1) Cabinet Minutes concerning relations with foreign powers (unless the King permits) for 50 years; other Cabinet Minutes for two years (the King may shorten this period or to lengthen it up to 50 years;

2) Minutes of closed Sessions of the Houses of Parliament for up to 50 years;

4) Defence mobilization, war operations, and business operations during war for up to 50 years;

6) Documents prepared for use in law suts, unless the authority permits, for up to 20 years;

7) Documents relating to government's auditing or inspection activities, or for making up tests of knowledge;

8) Documents for the drawing-up of town plans, or for the calculation of the value of real estate;

9) Documents concerning scientific or technical tests;

10) Documents relating to the prevention or prosecution of crime;

12) Documents concerning a person committed to a prison or workhouse;

13) Documents concerning an individual's personal affairs, such as in notations in parish records, if they could be damaging or disparaging;

14) A variety of documents relating to medical examinations;

15) Documents in the guardianship Court;

16) Information supplied for national or local government statistics;

17) Tax information;

18) The private affairs of banks and other financial or insurance institutions;

19) Documents prepared in the National Insurance Office; or those concerning working conditions where they could injure the employer;

20) Documents prepared in certain government bureaus which concern a firm's commercial or business affairs;

21) Certain information from governmental investigation, supervision or support activities with regard to commerce, etc.;

APPENDICE «RSI-22»

ANALYSE DE LA LOI SUR LE SECRET EN SUÈDE, ADOPTÉE LE 28 MAI 1937 (DERNIÈRE MODIFICATION—1965)

La Loi sur le secrèt adoptée en Suède, le 28 mai 1937 et modifiée jusqu'en 1965, prévoit la restriction du droit d'exiger la divulgation de documents officiels. Ses 43 sections comportent toutefois un nombre considérable d'exceptions dont en voici quelques-unes:

1) Procès-verbaux du cabinet concernant les relations avec des puissances étrangères (à moins que le Roi ne l'autorise), pendant 50 ans; autres procès-verbaux du cabinet, deux ans (le Roi peut abréger cette période ou la prolonger jusqu'à 50 ans);

2) Délibérations de sessions à huis clos des Chambres du Parlement, jusqu'à 50 ans;

4) Mobilisation de systèmes de défense, opérations militaires et activités commerciales en temps de guerre, jusqu'à 50 ans;

6) Documents préparés pour des poursuites judiciaires, à moins que les autorités ne le permettent, jusqu'à 20 ans;

7) Documents concernant des activités de vérification ou d'inspection du gouvernement, ou utilisés pour des tests d'intelligence;

8) Documents servant à la conception de plans urbains ou au calcul de la valeur de biens immeubles;

9) Documents concernant des essais scientifiques ou techniques;

10) Documents concernant la prévention de crimes ou des poursuites au criminel;

12) Documents concernant une personne envoyée en prison ou aux travaux forcés;

13) Documents concernant la vie privée d'un individu, notamment les annotations dans des registres paroissiaux, s'ils peuvent être dommageables ou causer préjudice;

14) Une foule de documents concernant les examens médicaux;

15) Documents du tribunal des tutelles;

16) Renseignements fournis pour les statistiques du gouvernement national ou local;

17) Renseignements concernant l'impôt;

18) Renseignements confidentiels de banques et autres institutions financières ou sociétés d'assurances;

19) Documents préparés par le Bureau national d'assurances ou ceux qui concernent des conditions de travail, s'ils peuvent porter préjudice à l'employeur;

20) Documents préparés dans certains bureaux du gouvernement et qui concernent les activités commerciales d'une société;

21) Certains renseignements obtenus par une enquête, une surveillance ou une aide gouvernementale concernant le commerce, etc;

And, briefly, restrictions regarding timber surveys (22) patents (23), arbitration in labour disputes (24), public employment services (25), legal aid information (26), activities of authorities as a service to individuals in gathering or communicating information (27), Communications (28), postal or telegraph service involving particular cases (29), the Postal Savings Bank or the Postal Check Transfer System (30), information whose secrecy is prescribed by the Law on the Swedish National Bank (31), loans (32), rents (34), collective agreements (35), proceedings from closed Courts (36), certain documents for protection of general or individual rights (38).

It should be noted that the above list is rather an attempt to show categories in which the Parliament of Sweden has legislated, rather than to set out accurately the precise terms of such law. The king is given power in many cases noted above to permit the release of information.

(The above has been prepared by Mr. McCleave, and is based on the translation of Swedish law set forth in *The American Journal of Administrative Law,* Volume 21, pages 452-463).

Enfin, citons brièvement les restrictions concernant les études du bois (22), les brevets (23), l'arbitrage dans les conflits de travail (24), les services d'emploi dans la Fonction publique (25), des renseignements de l'aide juridique (26), les activités d'autorités qui recueillent des renseignements pour des particuliers (27), les communications (28), le service postal ou télégraphique dans des cas particuliers (29), la Banque d'épargne postale ou le système de transfert de chèques postaux (30), des renseignements dont la confidentialité est prescrite par la Loi sur la Banque nationale de Suède (31), les prêts (32), les locations (34), les conventions collectives (35), les audiences à huis clos des tribunaux (36), certains documents concernant la protection de droits publics ou individuels (38).

Il faut noter qu'on a cité cette liste pour mentionner les catégories qui ont fait l'objet des lois du Parlement de Suède plutôt que pour mentionner de façon précise les dispositions de ces lois. Dans de nombreux cas mentionnés précédemment, le roi a le pouvoir d'autoriser la divulgation de renseignements.

(Cette liste a été préparée par M. McCleave à partir de la traduction de la loi suédoise citée dans *The American Journal of Administrative Law,* Volume 21, pages 452-463).

Issue No. 42

Thursday, October 23, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 42

Le jeudi 23 octobre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29678—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 23, 1975
(43)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:22 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

Witness: Professor J. A. Clarence Smith, Acting Director of the Canadian and Foreign Law Research Centre, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

It was the consensus of members present that in the future the Committee conduct its proceedings in Room 112-N if available.

The witness made a statement and answered questions.

The Joint Chairmen authorized that the document entitled—Examples of Drafting Styles—submitted by Professor J. A. Clarence Smith be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:26 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 OCTOBRE 1975
(43)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 22 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Témoin: Le professeur J. A. Clarence Smith, directeur adjoint du Canadian and Foreign Law Research Centre, de l'Université d'Ottawa.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Les membres conviennent à l'unanimité qu'à l'avenir les délibérations du Comité auront lieu dans la pièce 112 N lorsque celle-ci sera disponible.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que le document intitulé—Exemples des projets—présenté par le professeur J. A. Clarence Smith soit joint *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Richard Rumas
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 23, 1975

• 1122

[*Text*]

The Chairman: Good morning. The meeting is now open. The reason for our delay is that, as you know, Senator Forsey, my co-Chairman, had to appear before the Internal Economy Committee of the other place in connection with our budgetary matters. I am sorry that we are here this morning. I think we have been legitimately pre-empted, perhaps, by a public body, an interparliamentary branch, but I also understand that next week we are being pre-empted from Room 112-N by somebody who is going to use the room for perhaps private purposes, and on your behalf I intend to raise an objection with the Speaker, or those who allot the building space arround here. I think when we have a joint committee it is best that it sit in the building occupied by both the House and the Senate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have a "hear, hear!" from my co-Chairman. I gather that perhaps there is unanimity. Is there? Good.

Our witness this morning is Professor J. A. Clarence Smith. Professor Clarence Smith is Acting Director of the Canadian and Foreign Law Research Centre, the University of Ottawa. Professor Clarence Smith is his name, but it is not hyphenated as Professor Clarence Smith. Perhaps that will be our first question. He returned to Winnipeg in 1966 as a law teacher after holding legal and judicial offices in British India, Eritrea and the former French Cameroon. He is co-draftsman of the bilingual penal code of the Cameroon and draftsman of the Manitoba Judicature Act. Material has been furnished to members of the Committee in advance of his appearance before us. The topic in general is perhaps the rather difficult one of the accurate translation or the accurate setting out—perhaps I should not use the word "translation"—in the two official languages of Canada.

Professor Clarence Smith advises that he has no prepared statement, apart from the material sent in advance, but knowing the general topic he would, I think, wish to make a brief opening statement and then it is open to your cross-examination.

EXAMPLES OF DRAFTING STYLES

Professor Clarence Smith has provided for the Committee's use re-drafts, in civilian style, in both French and English, of

a) the amendment to section 10(1) of the Agricultural Stabilization Act, considered by the Committee at its meeting on July 17, 1975, and

b) the Representational Gifts Remission Order, considered by the Committee at its meeting on September 17, 1975.

Professor Smith wishes to point out that the re-draft of section 10(1) of the Agricultural Stabilization Act is intended to be in pure civilian form, although the text is not altogether in accordance with civilian habits, in that the subsection has been split into two parts. The re-draft, of the Representational Gifts Remission Order is far more radical, the prefatory material having been almost entirely omitted since it simply repeated three times the substance of the Order.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 23 octobre 1975

[*Interpretation*]

Le président: Bonjour. La réunion est maintenant commencée. Nous sommes un peu en retard parce que, comme vous le savez, le sénateur Forsey, coprésident, a dû comparaître devant le Comité de la régie intérieure de l'autre endroit en rapport avec nos questions budgétaires. Je suis désolé que nous nous trouvions dans cette pièce ce matin. Je crois que nous y avons été remplacés, peut-être de façon légitime, par un organisme public, une direction interparlementaire, mais je crois aussi que la semaine prochaine nous serons remplacés dans la pièce 112-N par quelqu'un qui se servira de cette pièce à des fins privées. J'ai donc l'intention de me plaindre en votre nom à l'Orateur et à ceux qui répartissent les locaux de cet édifice. Je pense qu'il vaut mieux qu'un comité mixte siège dans l'édifice occupé par la Chambre et le Sénat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): Le coprésident m'approuve entièrement. Je suppose que nous sommes tous d'accord, n'est-ce pas? Bien.

Notre témoin ce matin est le professeur J. A. Clarence Smith. Le professeur Clarence Smith est le directeur suppléant du Centre de droit comparé de l'Université d'Ottawa. Clarence Smith est son nom, mais il n'y a pas de trait d'union. Nous pourrions peut-être lui poser tout d'abord une question à ce sujet. Il est revenu à Winnipeg en 1966 en tant que professeur de droit après avoir occupé des postes juridiques en Inde, en Erythree en dans l'ancien Cameroun français. Il est le corédacteur du Code pénal bilingue du Cameroun et le rédacteur de la loi sur les juges de la province du Manitoba. Les membres du Comité ont reçu une documentation en prévision de sa comparution devant le Comité. Le sujet de cette documentation en général est celui, assez difficile, de la traduction exacte ou de la présentation exacte, je ne devrais peut-être pas me servir du terme «traduction», dans les deux langues officielles du Canada.

Le professeur Clarence Smith nous informe qu'il n'a pas préparé d'exposé sauf les documents envoyés au préalable, mais vu qu'il connaît le sujet général, il aimerait peut-être prononcer une courte introduction, et ensuite vous pourrez poser des questions.

EXEMPLES DES PROJETS

Le professeur Clarence Smith a fourni à l'usage du Comité de nouvelles versions anglaises et françaises rédigées, dans le style civiliste,

a) de l'amendement à l'article 10(1) de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles étudié par le Comité à sa réunion du 17 juillet 1975, et

b) du Décret sur l'exemption des présents officiels étudié par le Comité à sa réunion du 17 septembre 1975

Le professeur Smith désire souligner que la nouvelle formulation de l'article 10(1) de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles se veut être de style civiliste pur bien que le texte ne respecte pas tout à fait les usages civilistes, en ce que le paragraphe a été scindé en deux parties. La nouvelle rédaction du Décret sur l'exemption des présents officiels est beaucoup plus radicale, l'avant-propos ayant presque entièrement été omis puisqu'il ne faisait que répéter trois fois la substance du décret.

[*Texte*]

10 (1) By agreement with a province or with producers or both, and with the authority of the Governor in Council in each case, the Board may increase the price prescribed in this Act for any agricultural commodity.

(2) The Governor in Council shall not authorise the agreement if in his opinion it would encourage overproduction by the producers in question, or give them a financial advantage in production or marketing not enjoyed by other producers of that commodity in Canada.

[*Interprétation*]

10 (1) L'office, d'accord avec la province ou les producteurs ou les deux, et spécialement autorisé par le Gouverneur en Conseil, peut relever pour tout produit agricole le prix prescrit par la présente loi.

(2) Le Gouverneur en Conseil n'autorise pas l'accord qui à son avis encouragerait la surproduction par les producteurs intéressés, ou leur consentirait dans la production ou dans la commercialisation un avantage pécuniaire dont les autres producteurs de ce produit au Canada ne jouissent pas.

[Text] [Interpretation]

Bill C-50, An Act to amend the Agricultural Stabilization Act
AS PASSED BY THE HOUSE OF COMMONS 10TH JULY 1975

BILL C-50, Loi modifiant la Loi sur la stabilisation des prix agricoles
ADOPTE PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 10 JUILLET 1975

10.1 (1) Where provinces or producers or provinces and producers desire a greater prescribed price for an agricultural commodity than is otherwise provided by this Act, the Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with those provinces or producers or provinces and producers, as the case may be, to provide for such greater prescribed price, unless he is of the opinion that such an agreement

(a) would give to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, a financial advantage in the production or marketing of the commodity not enjoyed by other producers of the commodity in Canada; or

(b) would be an incentive to the producers of the commodity who are to be parties to the agreement or for whose benefit the agreement would be entered into, to over-produce the commodity.

(Official English text)

10.1 (1) The Governor in Council may authorize the Board to enter into an agreement with the province or the producer, or both, who may wish to do so, providing, in respect of an agricultural commodity, for a prescribed price greater than that provided for by this Act and which (agreement) in his opinion

(a) does not allow only the interested producers to derive a financial advantage in the production or marketing of the commodity; or

(b) does not encourage over-production.

(English translation of official French text)

10.1 (1) Le gouverneur en conseil peut autoriser l'Office à conclure, avec la province ou le producteur, ou les deux, qui en manifestent le souhait, un accord relevant, pour un produit agricole, le prix prescrit prévu dans la présente loi et qui, à son avis,

(a) ne permet pas aux seuls producteurs intéressés de retirer un avantage financier de la production ou de la commercialisation de ce produit; ou

(b) n'encourage pas la surproduction.

(Official French text)

[*Texte*]

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

Representational Gifts Remission Order

THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

in recognition of the internationally accepted practice of exchange of gifts in the course of official international visits

on the recommendation of the President of the Privy Council and of the Treasury Board

and pursuant to section 17 of the Financial Administration Act

makes the following O R D E R:

1. Remission is granted of customs duty, sales tax and excise tax [under the Customs Tariff or the Excise Tax Act] on any article presented by a foreign Head of State or Head of Government, or on behalf of a foreign government or public body or political subdivision of a foreign country, to the Prime Minister of Canada, a minister of the Government of Canada or member of Parliament, in the course of an official visit outside Canada.

2. The same remission is granted in respect of any article to be presented by or on behalf of a like donor in the course of an official visit to Canada, and in fact so presented.

Registration
SI/75-50 14 May, 1975

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

Representational Gifts Remission Order

P.C. 1975-885 22 April, 1975

His Excellency the Governor General in Council, in order to furnish greater clarity, having recognized that it is international comity and practice that Heads of State, Heads of Government, Ministerial representatives of Government and Members of Parliament exchange gifts during official visits, on the recommendation of the President of the Privy Council and the Treasury Board, pursuant to section 17 of the Financial Administration Act, is pleased hereby to make the annexed Order respecting the remission of customs duty, sales tax and excise tax paid or payable on gifts received by the Prime Minister, Ministers and Members of Parliament on official visits to other countries or presented by visiting foreign donors in Canada.

ORDER RESPECTING THE REMISSION OF CUSTOMS DUTY, SALES TAX AND EXCISE TAX PAID OR PAYABLE ON GIFTS RECEIVED BY THE PRIME MINISTER, MINISTERS AND MEMBERS OF PARLIAMENT ON OFFICIAL VISITS TO OTHER COUNTRIES OR PRESENTED BY VISITING FOREIGN DONORS IN CANADA

Short Title

1. This Order may be cited as the *Representational Gifts Remission Order*.

[*Interprétation*]

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Décret sur l'exemption des présents officiels

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

reconnaissant la courtoisie et les usages internationaux qui veulent que les présents soient échangés au cours des visites internationales officielles,

sur avis conforme du Président du Conseil privé et du Conseil du Trésor

et en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière

prend le D É C R E T suivant:

1. Sont exemptés des droits de douane et des taxes de vente et d'accise [prévus au Tarif des douanes et à la Loi sur la taxe d'accise] tout objet offert par un chef d'État ou de gouvernement étranger, ou pour le compte d'un gouvernement étranger ou d'un organe public ou d'une subdivision politique d'un pays étranger, au premier ministre du Canada, aux ministres fédéraux, ou aux députés et sénateurs, en visite officielle à l'étranger.

2. Il en est de même des objets destinés à être offerts par les mêmes donateurs en visite officielle au Canada, à condition d'être effectivement offerts.

Enregistrement
TR/75-50 14 mai 1975

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Décret sur l'exemption des présents officiels

C.P. 1975-885 22 avril 1975

Son Excellence le Gouverneur général en conseil, reconnaissant que la courtoisie et les usages internationaux veulent que les chefs d'État, les chefs de gouvernements, les ministres des gouvernements, les députés et les sénateurs échangent des présents à l'occasion des visites officielles, il plaît à Son Excellence, pour rendre cette reconnaissance officielle, de prendre, sur avis conforme du Président du Conseil privé et du Conseil du Trésor et en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, le Décret sur l'exemption des droits de douane, de la taxe de vente et de la taxe d'accise applicable aux présents offerts au premier ministre, aux ministres, aux députés et aux sénateurs à l'occasion des visites officielles à l'étranger et aux présents offerts par les personnalités étrangères en visite officielle au Canada, ci-après.

DÉCRET SUR L'EXEMPTION DES DROITS DE DOUANE, DE LA TAXE DE VENTE ET DE LA TAXE D'ACCISE APPLICABLE AUX PRÉSENTS OFFERTS AU PREMIER MINISTRE, AUX MINISTRES, AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS À L'OCCASION DES VISITES OFFICIELLES À L'ÉTRANGER ET AUX PRÉSENTS OFFERTS PAR LES PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES EN VISITE OFFICIELLE AU CANADA

Titre abrégé

1. Le présent décret peut être cité sous le titre: *Décret sur l'exemption des présents officiels*.

[*Text*]

Interpretation

2. For the purposes of this Order,

"donor" means a person acting in his capacity as a Head of State, Head of Government or representative of a government or public body of a foreign country or of a political subdivision thereof;

"representational gift" means any article presented or to be presented by a donor.

Remission

3. Remission is hereby granted of the customs duty, sales tax and excise tax paid or payable pursuant to the *Customs Tariff* or the *Excise Tax Act* on a representational gift that

(*a*) is presented to a donee in his capacity as

(i) the Prime Minister of Canada,

(ii) a minister of the Government of Canada, or

(iii) a member of Parliament

in the course of an official visit by the donee outside Canada; or

(*b*) is to be presented by a donor in the course of an official visit by him to Canada and is subsequently so presented.

Professor J. A. Clarence Smith (Faculty of Law, University of Ottawa): Thank you, Mr. Chairman. Before I start can I make one personal correction. It is not too accurate to say that I am draftsman of the Manitoba judicature act, or whatever it is. I did make a draft, it is true, but that has never been accepted or even presented. Apart from that, it is accurate.

I understand the problem this morning to be, to put it in its starkest terms, is it possible to draft a law in two languages, to which I answer straightaway, "Yes, it is possible because I have done it." I think the Cameroon penal code was acceptable both in the French text and in the English text, and that the two texts said the same thing. It gets a little more complicated if you try to analyse the details.

The first point is that the translation usually cannot be literal. I will give you a striking example of that. The phrase in the French penal code, which has passed into history, as the type of way the French draft is the article that describes how sentence of death is to be carried out.

Le condamné à mort aura la tête tranchée.

That is supposed to be beautiful, brief, clear and precise and so on, which of course it is.

One little comment, in modern French it is not *aura la tête tranchée* it is *a la tête tranchée* in the present tense—the present being the imperative—but in Napoleon's time it was still the future as it is in English today. Now you cannot translate that acceptably as "the person condemned to death shall have his head cut off", that just makes people laugh. But you can get exactly the same thing in about the same number of words by saying: "sentence of death shall be executed by beheading". Literally it is quite different but the result is exactly the same.

[*Interpretation*]

Interprétation

2. Aux fins du présent décret,

«personnalités étrangères» désigne les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les représentants du gouvernement ou d'un organisme public d'un pays étranger ou d'une autorité politique étrangère agissant en leur qualité officielle;

«présent officiel» désigne tout objet offert ou destiné à être offert par une personnalité étrangère.

Exemption

3. Aux fins du *Tarif des douanes* et de la *Loi sur la taxe d'accise*, sont exemptés des droits de douane, de la taxe de vente et de la taxe d'accise les présents officiels.

a) offerts

(i) au premier ministre du Canada,

(ii) aux ministres fédéraux, ou

(iii) aux députés et sénateurs

en visite officielle à l'étranger; ou

b) offerts par une personnalité étrangère en visite officielle au Canada.

Le professeur J. A. Clarence Smith (Faculté de droit, Université d'Ottawa): Merci, monsieur le président. Avant de commencer, permettez-moi d'apporter une correction. Il n'est pas exact de dire que je suis le rédacteur de la Loi sur les juges de la province du Manitoba, quel qu'en soit le nom. J'ai en effet rédigé un projet, c'est exact, mais il n'a jamais été accepté ni même présenté. A part ce fait, ce que vous avez dit est exact.

Je crois que le problème dont nous allons discuter ce matin, est, sans ambages, le suivant: est-il possible de rédiger une loi dans deux langues? A quoi je puis répondre immédiatement: «Oui, c'est possible, parce que je l'ai fait.» Je crois que le Code pénal du Cameroun est acceptable pour ce qui est du texte français et pour ce qui est du texte anglais et que les deux textes disent la même chose. Cela devient un peu plus compliqué lorsqu'on tente d'analyser les particularités de l'un et de l'autre.

Tout d'abord, d'habitude, la traduction ne peut pas être littérale. Je vais vous en donner un exemple frappant. L'expression du Code criminel français qui est passée à l'histoire comme étant la façon dont rédigent les Français, est l'article qui décrit comment la sentence de mort doit être exécutée.

Le condamné à mort aura la tête tranchée

Cette expression est censée être belle, claire et précise, etc., ce qu'elle est, bien entendu.

Un petit commentaire: le français moderne ne dit pas «aura la tête tranchée» mais» a la tête tranchée», au temps présent, ce dernier étant l'impératif, mais au temps de Napoléeon on employait encore le futur comme on l'emploie en anglais à l'heure actuelle. On ne peut cependant traduire cela convenablement ainsi: «*The person condemned to death shall have his head cut off*", ce qui prêterait au rire. Mais on peut obtenir exactement le même sens avec le même nombre de mots en disant: «*Sentence of death shall be executed by beheading*». Du point de vue grammatical c'est assez différent, mais le résultat est exactement le même.

[*Texte*]

That has nothing to do with legal drafting, that is just ordinary translation between two languages. So we have to come on now to the additional difficulties of legal drafting and the correspondence between two languages. One runs immediately against the question that the styles of the two legal systems are quite different and therefore how can a draft in the style of the one language correspond to a draft in the style of the other language?

Before answering that question I think one has to have clear in one's mind what are the differences between the two styles. That is not easy to analyse but I think one can boil it down to two things: one is the French ambition for brevity, which is not shared by English draftsmen at all; and the other is the English draftsman—the draftsman in English—is in terror that the judge is his enemy and the judge is going to see that his draft—his law—will not be given the effect that he wants it to be given—he is haunted by that terror.

Although both sides share the ambition to draft in a way that will be comprehensible, in a way that will be understood, the common law draftsman has an additional ambition to remove all possibility of being misunderstood. Now you cannot remove all possibility of being misunderstood if you write in any sort of intelligible language because any intelligible language is capable, now and again, of being misunderstood. There is no way out of that dilemma; language is an unsafe vehicle for expression but we do not have any other vehicle.

So that is an impossible ambition, which does not mean of course that you cannot pursue it as far as is possible. In fact, that is what the common law draftsman generally does with the result that the expression of English drafting is always very detailed, very precise—precision is a good thing— and very expressive of particular circumstances which the draftsman has in mind or rather which the draftsman's instructors have in mind and of particular situations which they want to catch and they do not want any judge coming up and telling them that they have not caught it. You cannot do that and be brief, you cannot do that and be easily comprehensible. It simply is not possible. You have to choose, and the common law draftsman chooses for the impossibility of being misunderstood, so far as he can arrive at that conclusion.

• 1130

If you start off like that and you have two styles—at least this is the way the common law draftsman puts it—he has his style which compels him to be long, and there is the civilian style which wants to be short and is short, if it is done properly. You cannot put those two things side by side on the same piece of paper and say they correspond.

I should say that the so-called civilian style is in fact not a style at all, except in so far as it is a literary style. There is no special style of drafting laws in the civilian world. You set down simply and clearly what it is that you mean, and although some laws have to be complicated because they are dealing with complicated circumstances, many laws do not have to be specially complicated. You can say it briefly in sentences of a few words and any one will understand.

Maybe when a particular situation arises you will find it difficult to apply very simple words to that situation. That happens in any system of law and it happens in the common law too. No matter how detailed and precise the common law draftsman is, there will always be some situa-

[*Interprétation*]

Cela n'a rien à voir avec la rédaction juridique, car il s'agit d'une traduction ordinaire d'une langue à l'autre. Nous arrivons maintenant aux difficultés supplémentaires découlant de la rédaction juridique et de la correspondance entre deux langues. On s'aperçoit immédiatement que les styles des deux systèmes juridiques sont assez différents. Par conséquent, comment peut-on faire correspondre le style d'une langue au style d'une autre langue?

Avant de répondre à cette question, il faut se rappeler les différences entre les deux styles. Elles ne sont pas faciles à analyser, mais je crois qu'on peut les résumer à deux choses: tout d'abord, les rédacteurs français visent la concision, ce qui n'est pas du tout le souci des rédacteurs anglais; et deuxièmement, le rédacteur anglais, le rédacteur de la loi anglaise, craint que le juge ne soit son ennemi et qu'il ne donnera pas au projet de loi qu'il a rédigé, l'effet qu'il voudrait; il est hanté par cette erreur.

Bien que les rédacteurs dans l'une et l'autre langue partagent l'ambition de rédiger d'une façon intelligible, d'une façon qui sera comprise, le rédacteur de la Common Law veut en outre qu'il soit impossible de mal interpréter la loi. Or, on ne peut écarter toute possibilité d'être mal compris lorsqu'on emploie une langue intelligible quelconque, puis qu'une langue intelligible peut parfois donner lieu à une méprise. On ne peut sortir de ce dilemme. La langue est un moyen d'expression incertain, mais nous ne possédons pas d'autre moyen.

C'est donc une ambition impossible à réaliser, ce qui ne veut pas dire, bien entendu, qu'on ne peut tenter de s'en approcher le plus possible. Donc, c'est ce que fait le rédacteur juridique en général, et par conséquent, la rédaction anglaise est toujours très détaillée, très précise, la précision étant une bonne chose. Elle indique aussi expressément les circonstances spéciales auxquelles pensent les directeurs du rédacteur, et les situations particulières qu'ils visent à réglementer. Ils ne veulent pas qu'un juge puisse venir leur dire qu'ils ont manqué la cible. Cependant, on ne peut faire cela tout en étant bref, et facilement compréhensible. C'est impossible. Il faut choisir en droit coutumier, le rédacteur opte pour l'impossibilité d'un contre-sens, dans la mesure où il peut arriver à ce résultat.

Si c'est votre point de départ, et qu'il y ait deux styles . . . du moins le rédacteur du droit coutumier le voit-il ainsi . . . son style le force à dire des longueurs et il y a le style du civiliste qui se veut court et l'est lorsque c'est bien fait. Il est impossible de mettre ces deux textes en regard sur la même page et penser qu'ils se correspondent.

J'ajouterai que le prétendu style civiliste n'est pas un style du tout, sauf en ce sens que c'est un style littéraire. Il n'y a aucune façon spéciale de rédiger des lois dans le monde civil. Il suffit d'énoncer simplement et clairement ce que vous voulez dire et bien que certaines lois soient compliquées, parce qu'elles se rapportent à des situations complexes, beaucoup de lois n'ont pas à être spécialement obscures. On peut se contenter de phrases brèves, composées de quelques mots et tous comprendront.

Il se peut que lorsqu'une situation particulière se présente, il soit difficile de lui appliquer des mots très simples. Cela peut se produire dans tout système juridique, en droit coutumier aussi. Que les textes de droit coutumier soient aussi détaillés et précis que possible, il y aura toujours

[*Text*]

tion to which his words are with difficulty applicable, and then he will go and complain against the judge.

Given that difference of style, what are you going to do when you are faced with the necessity of having two texts side by side on the same page and saying the same thing, because that is necessary here, in the same way as it was necessary in Cameroon? We had the same two official languages in Cameroon and we had to arrive at the same result we have to arrive at here.

The solution adopted here so far has been to draft in the common law style and translate more or less literally into French and I hope I am not being impolite when I say the usual result of that was a French text which made one vomit. But it is absolutely true. I have talked to many people, particularly translators, who were ashamed of what they were doing. But those were their instructions and they had to do it. They felt that they were too low down on the scale to be able to protest to anyone, but they protested to me all right, as it was simply a question of friendly conversation. They hated doing what they had to do.

A solution we adopted in Cameroon was quite different. We drafted first in French and then we translated into English, but it was not common law style. It was, I hope, good English, and I think I can say good legal English in the sense that a lawyer would recognize this was drafted by a lawyer. But it was not the style of 1, 2, 3, little (a), little (b), little (c), Roman I, II, III, and a sentence which goes on for two or three pages and finally you find the result. There is no need to draft like that. There is no law that says one has to.

It is simply a habit that has grown up, and it is a habit you could get rid of if you made up your minds to do it. But you have to make up your mind. Once a habit is ingrained, it is not easy to get rid of. The impetus for getting rid of it might come from the new self-assertiveness of the French language, which we have had here in the last few years. If you leave English draftsmen to themselves, they will never get rid of it. It is what they have been trained to do, what they have grown up with, and they will go on doing it.

This has nothing special to do with Canada. It is much worse in England. It is not that Canada has been a bad learner from England. English laws are infinitely more unintelligible than Canadian laws are. And that is saying a lot.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They do not even have to translate them into Scottish either.

• 1135

Professor Clarence Smith: They do sometimes. They have corresponding sections where if one thing is said in English, it will be this instead in Scottish, and that makes for even more problems.

Let me just say one more little bit of detail about the way that common law drafts are worked. Even with common law drafts one realizes that there are limits and you sometimes find that a sentence can be reduced in its length and in its unmanageable complications by definitions. You get one idea which recurs fairly frequently. You will give it a definition. You will hide the definition away at the beginning so that people are going to forget it is there and then you will write the rest without repeating all the ideas covered by the definition. But from a point of view of brevity you can get by on that. It does reduce the

[*Interpretation*]

certaines situations auxquelles ils s'appliqueront mal et le rédacteur ira alors se plaindre au juge.

Étant donné la différence de style, qu'est-ce que nous allons faire si nous sommes obligés de placer deux textes en regard sur la même page, qui disent la même chose, car tel est le problème ici, tout comme cela l'était au Cameroun. Nous avions les deux mêmes langues officielles qu'ici et nous avons tiré les mêmes conclusions que celles que nous devons tirer ici.

La solution adoptée au Canada jusqu'à présent a été de rédiger les lois dans le style du droit coutumier et de les traduire en français plus ou moins littéral . . . j'espère que je n'offense personne lorsque je dis que le résultat habituel de ce procédé est un texte français écoeurant. Mais c'est la pure vérité. J'ai discuté avec nombre de personnes, surtout des traducteurs qui avaient honte de ce qu'ils devaient faire, mais c'était là leurs instructions et ils n'avaient pas le choix. Ils avaient l'impression d'être trop en bas de l'échelle pour pouvoir se plaindre, mais ils se sont plaints à moi dans le cadre d'une conversation amicale. Ils avaient horreur de ce qu'ils devaient faire.

La solution que nous avons adoptée au Cameroun est très différente. Nous avons d'abord rédigé en français et ensuite traduit le texte en anglais, mais sans adopter le style du droit coutumier C'était, je l'espère, du bon anglais et je dirais même du bon anglais juridique en ce sens qu'un avocat penserait que le texte a été rédigé par un juriste. Mais ce n'était pas un style où il y a 1, 2, 3, a), b), c), des alinéas en chiffres romains I, II, III et des phrases qui continuent pendant deux ou trois pages, ne donnant la conclusion qu'à la fin. Il n'est pas nécessaire de rédiger de cette manière. Aucune loi ne le stipule.

C'est tout simplement une habitude, une habitude dont on peut se défaire si on le veut. Mais il faut se décider. Une fois une habitude prise, il n'est pas aisé de s'en débarrasser. La motivation nécessaire viendra peut-être de la nouvelle auto-affirmation de la langue française que nous constatons ici depuis quelques années. Si vous abandonnez les rédacteurs anglais à eux-mêmes, ils ne s'en déferont jamais. C'est ce qu'ils ont appris à faire, ce qu'ils ont toujours fait et continueront à faire.

Cela n'est en rien particulier au Canada. C'est encore pire en Angleterre. Ce n'est pas que le Canada ait mal appris l'anglais. Les lois anglaises sont infiniment intelligibles que les lois canadiennes. Et c'est beaucoup dire.

Le coprésident (M. McCleave): Ils n'ont même pas à les traduire en gaélique.

M. Clarence Smith: Ils le font parfois. Dans certains articles qui se correspondent une chose qui est dite en anglais est dite différemment en gaélique; ce qui crée encore plus de problèmes.

Laissez-moi ajouter encore un petit détail sur la façon dont les textes de droit coutumier sont formulés. On se rend compte qu'il y a des limites et qu'à l'occasion on peut écourter une phrase et la rendre plus compréhensible en ajoutant des définitions. Prenons par exemple un concept qui revient assez souvent. Vous le détruisez. Vous placez la définition au tout début de façon à ce que les lecteurs l'oublient et ensuite vous écrivez le reste du texte sans répéter le principe déjà défini. Du point de vue de la brièveté du texte, ça peut passer. On réduit le texte mais on n'en augmente certainement pas la compréhension car,

[*Texte*]

length of what you say but it certainly does not increase comprehensibility because, as I say, you have forgotten the definition by the time you come to reading the section, unless you bear the whole act in your head which is what Professor Driedger says you must do.

He is right, of course, from the purist point of view. From the perfectionist point of view, you must never try to understand a law unless you know it all by heart, but practically you cannot do that. You have not got the time. So at least you must know the definition before you start reading the law at all and if you cannot do that at least you must know by heart which are the words which are defined.

That is a bit of a strain and the civilian draftsman does not see why he should subject his readers to a strain. In fact his readers will not take it and a civilian draftsman is much more subject to the objection of his readers than the common law draftsman is, partly because it is the tradition in French civilization, not in French law, that writing good is a good thing. That is an idea we do not seem to have in the English tradition. Being a literary man is regarded as a little bit up in the clouds in English tradition.

In French tradition it is the thing that counts. That is why there is this devotion to the French language. It is not just particularism—it is partly that—it is partly that all French people, even in France where they do not have to be particular, regard "our language" as being something very special.

When I was in Cameroon when people wanted to flatter me they said that I spoke so well "notre langue". I never thought of English as being "my" language, as being something that belonged to me, but French people think of language as something special. It is their expression; it is their rallying point.

So language is important to people of French culture just as language and if a legal draftsman comes along and does something horrible with their language he is committing an outrage on their national heritage. It is a thing we would never think of in English. They do think of it. So the civilian draftsman cannot get away with that. He is not allowed to. Our draftsmen, unfortunately, are allowed to.

I have already answered the question: can you do the two styles side by side? No, you cannot. If you are going to have two versions side by side which correspond and which are both acceptable, the English version must not be in the traditional common law style.

Now, given that, admittedly it is a little bit absolute. All common law drafting is not the way I described it. When there is something fairly simple to say, it is sometimes said simply and in that case it will go with a French draft and you will not see the difference. In those circumstances, how do you go about simultaneous drafting? If you cannot do it in the way it is being done here traditionally, one language first and then just the translation. Well, that takes a bit of time. You have got to start off in one language, of course. The simplest thing to do is to get your draft—say one chapter, if it is a long law—get it done in one language in an acceptable way, put it into the other language. This is an individual work each time. One draftsman does it in one language and the other draftsman translates. When you are translating you see much more clearly the imperfections in the other side's draft, the unclarities, the ambiguities. It is only too easy to write in your own language and write a lot of nonsense and not to

[*Interprétation*]

comme je l'ai dit, vous oubliez la définition avant d'en avoir besoin, à moins bien sûr d'avoir tout le texte en mémoire, ce que le professeur Driedger prétend obligatoire.

Il a raison, bien sûr, d'un point de vue puriste. Pour un perfectionniste, il est inutile d'essayer de comprendre une loi à moins de la savoir par cœur, mais en pratique c'est impossible. Vous n'avez pas le temps. Il faut donc tout au moins savoir la définition avant de commencer à lire la loi et si c'est impossible, il faut tout au moins savoir par cœur quels sont les mots définis.

C'est un peu contraignant et le civiliste ne voit pas pourquoi il devrait ennuyer ses lecteurs. En fait, ses lecteurs n'endureraient pas un tel procédé et le civiliste est beaucoup plus sujet aux critiques de ses lecteurs que le rédacteur des textes de droit coutumiers l'est dû en partie à la tradition de la civilisation française, non du droit français, qui veut que l'on écrive bien. C'est un principe que nous ne semblons pas avoir dans la tradition anglaise. Être un homme de lettres est jugé quelque peu farfelu dans la tradition anglaise.

Dans la tradition française, c'est ce qui compte. D'où cette dévotion pour la langue française. Ce n'est pas seulement un particularisme, sinon en partie. En partie, c'est que tous les Français, même ceux qui vivent en France où il n'est pas nécessaire qu'ils se particularisent, considèrent «notre langue» comme quelque chose de très spécial.

Lorsque j'étais au Cameroun, quand les gens voulaient me flatter ils me disaient que je parlais très bien «notre langue». Je n'ai jamais pensé que l'anglais était «ma» langue, en ce sens qu'elle m'appartenait, mais les Français sont convaincus que la langue est quelque chose de spécial. C'est leur expression, leur point de ralliement.

La langue en tant que telle importe donc aux personnes de culture française et si un rédacteur juridique s'amène et massacre leur langue, il commet un sacrilège envers leur héritage national. Nous n'y pensons jamais en anglais. Eux y pensent. Par conséquent, le rédacteur civiliste ne peut pas faire ça. On ne le lui permet pas. Malheureusement, nous le permettons à nos rédacteurs.

J'ai déjà répondu à la question: peut-on mettre les deux styles en regard? Non, c'est impossible. Si vous voulez mettre deux versions en regard qui correspondent et soient acceptables, le texte anglais ne doit pas être rédigé dans le style traditionnel du droit contumier.

Évidemment ce point de vue est un peu absolu. Tout texte de droit coutumier n'est pas tel que je l'ai décrit. Lorsqu'on veut dire quelque chose de simple, il arrive que ce soit dit simplement et dans ce cas le texte ira bien avec un texte français, vous ne verrez pas la différence. Dans ces circonstances, comment s'y prendre pour rédiger simultanément? S'il est impossible de s'y prendre comme on l'a toujours fait ici, d'abord une langue et ensuite la traduction, que faire. Eh bien, il faut y mettre du temps.Naturellement, il faut commencer par une des langues et la façon la plus simple de procéder lorsqu'il s'agit d'un texte juridique assez long, par exemple c'est d'en rédiger un chapitre dans une langue et sous une forme acceptable et puis de le traduire. Donc, une équipe rédige dans une langue et une autre traduit. En traduisant, vous vous rendez mieux compte des imperfections, des obscurités et des ambiguités du texte. C'est facile d'écrire toutes sortes d'absurdités dans sa propre langue sans s'en apercevoir mais lorsque

[*Text*]

notice, but if you get somebody else's language and you cannot translate you see straight away it is a lot of nonsense. Frenchmen are no better than Englishmen are at avoiding writing a lot of nonsense.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They write love letters too.

• 1140

Professor Clarence Smith: Philosophers in French will write as absurdly as philosophers in English will, but translating is a wonderful discipline for seeing that something that is written in one language is nonsense. So, the translator notes these points and, once you have got your two versions, you meet together and you discuss. The translator says, "Well look, in your language could you not put it a little bit differently?" You may make even a suggestion, if you are bilingual, and you horse trade. Maybe the first time you say, "No, I think this is as clear as it can be, given the subject matter." Then the second one goes back and says, "I will make a little change in mine so that it corresponds." It took us two years to draft a complete penal code like that, going backwards and forwards, and then we had big committee meetings as well, which took up a fair amount of time.

You cannot do an emergency law like this; there is not time. Perhaps it does not matter, if it is an emergency law; it does not last very long anyhow. But if you are going to do something that is permanent you have got to take time over it, and you have got to do it like that—horse trading backwards and forwards, little modifications to make things correspond, little modifications to make the expression better in one language and in the other language.

In the end—well, I do not say the Cameroon Penal Code was a perfect piece of work, in fact, reading it through again, I see lots of imperfections. That is too bad; you cannot help it. You will not get perfection, but you can get as near to it as you can if you are prepared really to co-operate, and really for each side to think the other side has the same dignity as itself. It is a question of human comprehension, very largely.

Mr. Chairman, those are the preliminary remarks I have thought of. If there are any questions, I would be only too glad to answer them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Before I invite questions from the members and from our Counsel, Mr. Co-Chairman, perhaps we should have printed the material Professor Clarence Smith had sent to us in advance, because his remarks probably amplify the philosophy of these examples. Is this agreed? And it shall be printed just before his opening remarks.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The material in English and in French dealing with the Agricultural Stabilization Act and the Representational Gifts Remission Order.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, on a point of order, before people get on to questioning; maybe I was absent, but the *Renton Report*, could Professor Clarence Smith amplify the nature? What is the *Renton Report*, and its whereabouts?

[*Interpretation*]

vous scrutez la langue d'une autre personne et que vous n'arrivez pas à la traduire, alors vous décelez ces non-sens. Ni les Français, ni les Anglais n'échappent à ces absurdités.

Le coprésident (M. McCleave): Ils écrivent aussi des lettres d'amour.

M. Clarence Smith: Les philosophes écriront autant d'absurdités en français qu'en anglais. La traduction est un merveilleux instrument qui les fait apparaître. Une fois que vous avez les deux versions vous vous réunissez et en discutez. Le traducteur demandera si le rédacteur peut modifier son texte et avec des compromis on peut en arriver à un texte plus clair. Il nous a fallu deux ans de compromis pour rédiger le code pénal. En plus nous avons eu les réunions d'un important Comité qui ont pris aussi bien du temps.

Une Loi d'urgence ne peut être traitée de cette façon, car peut-être ne sera-t-elle pas appliquée très longtemps, mais si vous voulez établir une loi permanente vous devez prendre votre temps et faire toutes les corrections et apporter de légères modifications qui permettront d'améliorer le texte dans les deux langues.

En fin de compte, je ne dirais pas que le Code pénal du Cameroun est parfait; en le lisant à nouveau j'y trouve bien des imperfections, mais c'est inévitable. Si vous êtes prêts à collaborer des deux côtés et à vous entendre vous vous rapprocherez de de la perfection.

Monsieur le président, voici mes remarques préliminaires et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Avant de céder la parole aux membres du comité et à notre avocat, monsieur le président, vous demanderai la permission de faire imprimer les documents que le professeur Clarence Smith nous a envoyés; ces principes aideront en effet à comprendre les exemples qu'il vient de nous fournir. Êtes-vous d'accord? Êtes-vous d'accord pour qu'on imprime ces documents avant les remarques d'introduction?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de documents en anglais et en français concernant la Loi de la stabilisation des prix agricoles et le Décret sur l'exemption des présents officiels.

M. Baldwin: Monsieur le président, j'invoque le Règlement avant le débat. J'étais peut-être absent, mais j'aimerais avoir des éclaircissements de la part du professeur Smith sur la nature du rapport Renton?

[*Texte*]

Professor Clarence Smith: I am afraid I cannot amplify the *Renton Report,* I have not read it. I have only read . . .

Mr. Baldwin: Whereabouts? In England? In the United States?

Professor Clarence Smith: It is in England. It is a Parliamentary committee, which was set up to consider whether English drafting could be improved, because it had come to such a point that it really was unintelligible. The Renton Committee called witnesses from various people who had some ways of improving it, some of them quite successfully. They had all sorts of witnesses, and finally came up with a thought on what they considered would be a proper procedure for drafting in future.

Mr. Baldwin: Thank you. That has identified it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Robinson, did I see your hand?

• 1145

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman. I have a number of questions, which are not all related, they cover a multitude of things, I suppose.

I did want some clarification of some of the matters that our witness had mentioned. First of all, we keep talking about two separate styles. There are what I would suppose you would call the common law style and the European style, the French style as we say. I would assume that there probably are other styles as well?

Professor Clarence Smith: I think there is only one type. I think it is only the common law which has a style. The civil law is not a style for legal drafting, it is a literary style. They write everything the same way. They have no special style for legal drafting. I have read Italian laws which are more or less the same as the French ideal. It is just ordinary writing but of course it has to be precise writing because for a Frenchmen all writing has to be precise unless he is trying to conceal something.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene here, perhaps we may get some light shed on this by Stendhal's statement that he used to read every morning a passage from the Code Napoléon *pour en prendre le ton,* for his own style and his own literary work, and I think it illustrates beautifully exactly the point you are making.

Professor Clarence Smith: Yes it does indeed, Senator.

Mr. Robinson: Mr. Smith, you are really saying that you feel there is really only one style of drafting?

Professor Clarence Smith: I would advocate if I had the power to advocate . . .

Mr. Robinson: You would advocate it?

Professor Clarence Smith: . . . that there should be no style in drafting.

Mr. Robinson: Oh!

Professor Clarence Smith: That it should be drafted as literary language to express clearly what is thought.

Mr. Robinson: Then I assume that you do not agree with either the English view of drafting or the French view then?

[*Interprétation*]

M. Clarence Smith: Je crains de ne pouvoir donner de détails sur ce sujet, car je ne l'ai pas vu. Je n'ai lu que . . .

M. Baldwin: D'où vient-il? D'Angleterre? Des États-Unis?

M. Clarence Smith: D'Angleterre. Il s'agit d'un comité parlementaire permanent créé pour étudier la possibilité d'améliorer la version anglaise qui était inintelligible. Ce comité Renton a convoqué des témoins qui ont proposé des améliorations qui, dans certains cas, se sont avérées fructueuses. Toutes sortes de témoins ont comparu et on a déterminé une méthode convenable de rédaction pour l'avenir.

M. Baldwin: Merci. Cela nous éclaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avez-vous levé la main, monsieur Robinson?

M. Robinson: Oui, monsieur le président. J'ai un certain nombre de questions à poser qui touchent à tous les sujets.

J'aimerais avoir des éclaircissements sur certaines des questions dont le témoin a parlé. Tout d'abord, il est question ici de deux styles distincts. Je suppose qu'il s'agit du style qu'on pourrait appeler de la *common law* et, d'autre part, du style européen ou français si vous voulez. Probablement qu'il existe d'autres styles?

M. Clarence Smith: Je crois qu'il n'y a qu'un seul style, celui de la *common law.* Le droit civil n'est pas un style juridique, mais un style littéraire. Il n'y a pas de style bien particulier pour faire une rédaction juridique. J'ai lu du droit italien et c'est à peu près la même chose que ce qui se passe en français. Il s'agit d'une rédaction ordinaire, mais naturellement précise, car dans l'optique du français, tout doit être précis à moins qu'on ne cherche à cacher quelque chose.

Le coprésident (sénateur Forsey): Permettez-moi d'ajouter ici quelque chose qui éclairera ce que vous venez de dire: Stendhal déclarait que chaque matin il lisait un passage du code Napoléon «pour en prendre le ton» comme il disait afin que son style lorsqu'il rédigeait ses œuvres littéraires reflète cette précision. Cela illustre bien ce que vous venez de dire.

M. Clarence Smith: Comme vous avez raison, Sénateur.

M. Robinson: Monsieur Smith, pensez-vous alors réellement qu'il n'existe qu'un seul style de rédaction?

M. Clarence Smith: Je préconiserais si j'en avais le pouvoir . . .

M. Robinson: Vous préconiseriez ce style unique?

M. Clarence Smith: . . . Non, pour moi il ne devrait y avoir aucun style particulier de rédaction.

M. Robinson: Ah!

M. Clarence Smith: C'est-à-dire, qu'on devrait se servir de la langue littéraire dans la rédaction afin d'exprimer clairement les idées.

M. Robinson: Donc, vous n'êtes pas d'accord avec l'idée que se font les Anglais et les Français de la rédaction.

[*Text*]

Professor Clarence Smith: I agree with the French view because that is the French view. It is just ordinary writing.

Mr. Robinson: Carrying on from that you have indicated that the French view tends to brevity but I would assume that it tends to indicate a principle rather than specifics.

Professor Clarence Smith: Yes, I am sorry, I should have said that. If we start with the common law point of view it is the fear that the common lawyer has of the judge which makes him put down in black and white the situation that he wants to regulate and sometimes they do not look very connected with one after the other.

The French way of putting things is to state your principle. Now that is not enough because a principle may be very wide and there may be exceptions. You start off with the general principle which may be only three or four lines, full stop. Then you have a new article or a new section or possibly five or six new sections which are the exceptions or the qualifications. I have to say that there is a trap there because you may just read the first section and think it is absolute. If you do not go on to read the exceptions you will be caught. So there is a trap in the French legal style of drafting, if you like, which is not a legal style of writing but is a legal style of arrangement of the ideas.

Mr. Robinson: Let me throw this out to you. Would it not be fair to say that in view of the fact that the French system, in dealing with the principle without exclusions, would probably tend to more litigation whereby the judge would have to determine whether the matter in fact fell within this principle of law that was being enunciated?

Professor Clarence Smith: You would think so and perhaps it is up to a point true. You are not too sure, in some circumstances, where you stand in the civilian system but it very much depends on how clearly the principle is drafted and it should be drafted clearly, and it should be obvious in most cases what results you are going to get.

I would just say by way of comment from the common law point of view, it is true that one of the ambitions of the common law draftsman is to prevent any possibility of litigation because it is quite obvious what he means once you have read the thing and sweated over it but it does not work out like that. There is all sorts of litigation under common law legislation too. Although it is supposed to cut off litigation by being clear in fact it does not succeed. I do not think there is much difference in the end result of the amount of litigation.

There is a different reason why there is more litigation in the civilian system and that is the different attitude of the lawyers. A lawyer in the civilian system will always go to court if he can because he gets paid for that. A lawyer in the common law system will advise his client to settle, usually, if it is a bit dicey. He will say, "You had better settle for so much," in spite of the lawyer's in the Commonwealth system also being paid for going to court. But the lawyers do not always react in the same way.

[*Interpretation*]

M. Clarence Smith: Je suis d'accord avec l'opinion du côté français car il s'agit d'écrire comme on écrit d'habitude.

M. Robinson: Mais vous laissez entendre que la rédaction française vise la concision mais il s'agit là plutôt d'un principe que de l'application pratique.

M. Clarence Smith: D'accord, j'aurais dû préciser. Dans le cas de la *common law*, le rédacteur juridique estime que, le juge tient à ce que tout soit précisé; c'est pourquoi tout ne se tient pas toujours très bien.

Du côté français, on énonce des principes. Ce n'est pas toujours suffisant, puisqu'un principe veut englober toutes sortes de choses et qu'il peut y avoir des exceptions. Le principe général peut se rédiger en trois ou quatre lignes, mais après il peut y avoir un nouvel article ou même cinq ou six nouveaux articles qui constituent des exceptions ou des réserves à apporter au précédent principe. Il y a ici une sorte de traquenard, puisqu'après avoir lu le premier article, vous pensez qu'on a énoncé un principe absolu puis vous vous apercevez, en continuant à lire, que tel n'est pas le cas. Donc le style juridique de rédaction française constitue en quelque sorte un piège car il s'agit plutôt d'un agencement d'idées dans un style juridique.

M. Robinson: Alors, ne serait-il pas juste de dire que, avec le système français du principe énoncé sans les exceptions, on risque d'avoir plus de procès et que le juge doit déterminer si la question relève réellement du principe de droit énnoncé.

M. Clarence Smith: Jusqu'à un certain point vous avez raison, car dans le système de droit civil, tout dépend alors de la clarté de la rédaction; si la rédaction est claire, on peut facilement, dans la plupart des cas, en prévoir les conséquences.

Du point de vue *Common law*, une des ambitions du rédacteur est d'éviter si possible les procès, car ce qu'il énonce semble évident mais, en pratique, tel n'est pas le cas. Nous avons aussi toutes sortes de litiges qui se posent même avec le *common law* et même si le rédacteur se propose de clarifier la situation, en fait, il n'y réussit pas beaucoup plus que dans le style français.

S'il y a plus de cas de litiges dans le système de droit civil, c'est parce que les avocats ont dans ce cas une attitude différente. Dans le système du droit civil, l'avocat a toujours intérêt à porter l'affaire devant les tribunaux puisque c'est ainsi qu'il est rémunéré. Un avocat de droit commun conseillera habituellement à son client de régler, une affaire si la cause est un peu risquée. Il lui dira: «Mieux vaut régler pour telle somme», en dépit du fait que l'avocat de droit commun soit également payé pour plaider devant les tribunaux. Mais les avocats ne réagissent pas toujours de la même façon.

[*Texte*]

• 1150

Mr. Robinson: This is the very point I was endeavouring to make, that it seems to me, if you are dealing with the profession now, that in the legal profession in the common law countries the inclination is not to go to court unless you actually have a case. It seems to me that in the other situation you go to court to see whether you have a case.

Professor Clarence Smith: I am afraid it is only too often that a civilian lawyer will go to court even if he knows quite well that he has not got a case at all. You see too many judgments on cases that never should have come to court because the answer was obvious.

Mr. Robinson: Well, I think we choose to indicate that the only people who would do that are firms that do litigation to the exclusion of other forms of law, and so they tend to gravitate to the courts. The first thing you do when the client comes in is issue the writ.

Professor Clarence Smith: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely, Mr. Robinson, the first thing you do is get a retainer and then issue the writ.

Mr. Robinson: These days you usually end up with a legal aid certificate.

I wanted to ask another point. The whole question of *stare decisis* comes up in this too, I think. Maybe it is not directly tied in, but I think if you are considering the involvement of the courts you consider the question of *stare decisis*. We know how it applies in the common law situation, but how does it apply in the French situation?

Professor Clarence Smith: Well, there are two answers to that. It depends on whether you are considering European civil law or Quebec civil law. It is a matter of degree. Quebec has been, as Quebec patriots would say, "infected" by the common law system to a large extent, so in Quebec the principle of *stare decisis* is widely applied. It is not compulsory in the way it is—at any rate in theory—with us, but there is a good deal of stability once you have had a situation decided by judgment.

In continental countries, in theory there is no such thing as a binding precedent. In fact, it is regarded as a usurpation by the judiciary of legislative functions—that is purely theoretical, in fact. Previous judgments are much respected and when you get a series of decisions in the same direction by the highest court, well, that is the end of the matter. Nobody would ever dream of deciding differently, however much the judge may think differently.

It is true, though, there is this difference of degree. There is more doubt in the civilian system than there is in the common law system. On the other hand, you have to add that in the common law system, too, there is a good deal of doubt about just what a precedent means. It is not always clear, by any means. There is still room for arguing that the precedent does not quite cover the case.

Mr. Robinson: Coming to grips with the drafting problems that we have, you provided us with a piece of information here. It is Bill C-50, An Act to Amend the Agricultural Stabilization Act. You redrafted a section in English and you translate it into French or vice versa. First of all, with regard to the redrafting into English, do you know whether this suggested drafting that you set out here would be acceptable as a proper drafting of that section?

[*Interprétation*]

M. Robinson: C'est ce que j'essayais de démontrer. Il me semble que les avocats dans les pays de droit commun ont tendance à ne pas aller en cour à moins d'avoir vraiment une cause à défendre.

M. Clarence Smith: Trop souvent un civiliste se présente en cour même s'il sait très bien que sa cause n'en vaut pas la peine. Il y a trop de jugements rendus sur des causes qui n'auraient jamais dû être plaidées devant les tribunaux, car l'issue était évidente.

M. Robinson: Il est évident qu'il s'agit en ce cas de bureaux spécialisés dans les plaidories à l'exclusion de toute autre forme de pratique, et qui ont tendance à graviter autour des tribunaux. La première chose qu'ils font lorsque le client se présente c'est d'émettre une ordonnance.

M. Clarence Smith: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense plutôt, monsieur Robinson, qu'il faut d'abord tenir un mandat avant d'émettre une ordonnance.

M. Robinson: De nos jours vous obtenez habituellement un certificat d'aide juridique.

Je voudrais poser une autre question concernant les précédents. Strictement parlant, ce n'est peut-être pas du même domaine, bien que si l'on considère la participation des tribunaux, on songe automatiquement à cette question. Vous savez comment cela se passe dans le cas du droit commun, qu'arrive-t-il, toutefois, du côté français?

M. Clarence Smith: Il faut ici discerner. Il y a le droit cicil européen et le droit civil québécois. C'est une question de degré. Le Québec a été, comme diraient les patriotes québécois: «contaminé» dans une grande mesure par le régime du droit commun. Par conséquent, au Québec, le principe du respect des décisions rendues s'applique en général. Il n'est pas obligatoire, en théorie du moins, comme chez nous, mais il y a une plus grande stabilité une fois la décision rendue.

En théorie, il n'y a pas dans les pays du continent, de précédents exécutoires. C'est considéré, en fait, comme une usurpation de fonction juridique par la magistrature. Les jugements rendus sont bien respectés et lorsque les hautes cours rendent une série de décisions dans le même sens, la question est réglée. Personne ne songerait à rendre une décision contraire, même si le juge pense différemment.

Il est vrai toutefois qu'il y a une différence de degré. Il y a plus de doutes dans le régime du droit civil que dans celui du droit commun. Par ailleurs, il y a également dans le droit commun beaucoup de doutes quant à savoir exactement ce que représente un précédent. Ce n'est certainement pas toujours très clair. On peut toujours prétendre que le précédent ne s'applique pas tout à fait à la cause.

M. Robinson: Quant à notre problème de rédaction, vous nous avez fourni un document. Il s'agit du bill C-50, Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Vous avez rédigé à nouveau une partie en anglais et vous l'avez traduite en français, ou vice-versa. Pour ce qui est de la nouvelle rédaction en anglais, savez-vous si le projet de libellé serait acceptable pour cet article?

[*Text*]

Professor Clarence Smith: I do not know whether it would be acceptable to the drafting authorities; I have not asked them. It would certainly be acceptable by courts and practitioners as saying what it meant, and saying it clearly and in good English.

Mr. Robinson: I would personally like to know whether this kind of drafting would be acceptable. You have certainly made it very brief and to the point. I personally compared them and I seem to feel that I understood your drafting much more readily than I understood this verbose piece of information that we have in the act today. Mr. Chairman, do you think it would be possible to ask them for an opinion as to whether they would consider this an acceptable drafting?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would take the point up with the steering committee. It may be that we should have a witness at some other time from the Department of Justice, where they are perhaps trying to standardize their new approach to the drafting of regulations.

• 1155

Mr. Robinson: Then I was wondering, in drafting the French version or translating it, were you translating a principle or were you actually translating it, in effect, word for word?

Professor Clarence Smith: It is a bit more difficult to talk about principles when you are talking about administrative arrangements, which is what this is. You get principles more in general laws like the Criminal Code, or a civil code if one has one. But this is really a dictation of how one does things, and it is not really a question of principle at all. It is a description of a procedure.

The point to which I would draw attention in this draft is the splitting into two. You split off the principles, if you like, on which the Governor in Council is going to authorize the agreement. You divorce that from the main point which is stated first. And that is typically civilian. You do not try to put the two together. You make them separate, with a full stop in between. You say the important thing, and then you say the qualification. But unless you are a civilian draftsman, you will not notice how civilian that is.

Mr. Robinson: I see. Now in the drafting, would I understand that is normal, when you have the two systems, like French and English we will say, to prepare it first in English and translate it into French, or does it make any difference? Can you do it first in French and then translate it into English? What are the problems that result from doing it either one way or the other?

Professor Clarence Smith: I find it easier to draft first in French and translate my own French into English. That may be because my French has an English quality. I am not sure. But I would always find it easier to draft in another language than my own language, simply because drafting in another language forces you to think what it is really that you mean. You cannot have a river of words coming out of your mouth, which you can in your own language.

Mr. Robinson: I am thinking in terms of the accuracy we are looking for. I think the tendency here is that in most cases the drafting is all done in English, with the idea of getting it specific and accurate as to what you want. Then there is a tendency to redraft it in either of two ways: one, the principle involved; or two, to do it verbatim. I think we are getting to the point now—we had some before us not too long ago—where we are drafting the principle in

[*Interpretation*]

M. Clarence Smith: Je ne sais pas si la rédaction l'accepterait, je n'ai pas posé la question. Il le serait certainement pour les tribunaux et les avocats, étant donné qu'il dit exactement ce qu'il veut dire, de façon très claire et en bon anglais.

M. Robinson: J'aimerais savoir si ce libellé serait acceptable. Vous avez certainement donné une version brève et précise de l'article. Si je compare les deux, j'ai l'impression que je comprends beaucoup mieux votre libellé que le style verbeux de la présente loi. Monsieur le président, est-ce qu'il serait possible de demander aux autorités si ce nouveau libellé est acceptable?

Le coprésident (M. McCleave): Je vais soulever la question au comité de direction. Nous devrions peut-être inviter par la suite un témoin du ministère de la Justice. On essaie d'y normaliser la rédaction des règlements.

M. Robinson: En rédigeant la version française, ou en la traduisant, avez-vous traduit un principe ou avez-vous traduit mot à mot?

M. Clarence Smith: Il est difficile de parler de principes, lorsqu'il s'agit de dispositions administratives. Vous avez plutôt des principes dans les lois générales, comme dans le Code criminel ou dans un code civil. Il s'agit plutôt ici de directives concernant la façon de faire les choses et non pas vraiment de question de principes.

J'attirerais votre attention sur la division qui existe. Il y a une rédaction eu deux parties, les principes, à partir desquels le gouverneur en conseil autorise l'accord et l'élément principal qui est mentionné en premier. C'est un procédé de civiliste. On n'essaie pas de joindre les deux, on sépare complètement les deux parties. On cite l'élément important d'abord pour le préciser ensuite. A moins que vous ne soyez un rédacteur de droit civil, vous ne vous en rendez pas vraiment compte.

M. Robinson: Je vois. Pour ce qui est du libellé, dois-je comprendre qu'il est normal, lorsque vous avez deux régimes, le français et l'anglais par exemple, de rédiger d'abord l'anglais et de traduire ensuite en français; a-t-il une différence? Pourriez-vous rédiger en français et traduire vers l'anglais? Quels sont les problèmes dans un cas comme dans l'autre?

M. Clarence Smith: Il m'est plus facile de rédiger d'abord en français et de traduire mon propre français en anglais. Peut-être que mon français a un caractère anglais. Je ne suis pas certain. Il m'est toujours plus facile de rédiger dans une autre langue que dans ma propre langue, simplement parce que cela m'oblige à penser vraiment à la signification. Vous n'avez pas à la bouche un flot de paroles comme c'est le cas dans votre propre langue.

M. Robinson: Je pensais à l'exactitude que nous recherchons. Nous avons tendance dans la plupart des cas à rédiger tout en anglais, pour obtenir un texte précis et exact de ce que nous voulons. Nous rédigeons ensuite de nouveau, d'une façon ou l'autre: pour le principe en cause, ou pour avoir un texte mot à mot. Nous en sommes au point maintenant—cela s'est passé il n'y a pas très longtemps—où nous rédigeons le principe en français. Si nous adoptons

[*Texte*]

French. It would seem to me that if we are going to adopt that procedure, maybe it is better or easier to draft the principle in French and then translate it from the French into English.

Professor Clarence Smith: I do not think, with respect, it makes any difference. I think you can do it any way. I think it is a mistake to suppose—many people do suppose this—that French is a language especially good for drafting principles and English is not so good. I think that is quite false. You can be clear, precise, and at the same time general in both languages equally.

Perhaps I should say this. The reason why French drafting is like this has nothing to do with the genius of French culture. If you look at what the genius of French culture produced in the seventeen and eighteen hundreds by way of legislation, it is just as bad as modern common law drafting, if not worse. But by a pure coincidence there happened to be a couple of Frenchmen in the eighteenth century who liked writing their laws as if they were literary language, and that habit took on. It does not have anything to do with the quality of the language.

Mr. Robinson: I have only one more point, Mr. Chairman. I know I have taken up a lot of time. In reading this material I would refer you to Chapter 9 of *British and European Approaches to Legislation*. It is Chapter 9.13 to which I would refer you. It says in part:

> In this country on the other hand, since the tendency is to spell out the law in great detail, the rules of interpretation are narrower, and—though perhaps less so in the case of the Scottish courts—the courts look at the meaning of the words of the statute and do not tend to go behind those words in order to establish the intention of the legislature.

In other words, the courts presume the legislature knew exactly what it wished to do and has done it, and no filling in is required.

With respect, I do not really think this is a situation applicable entirely to Canada. I think our feeling has always been that yes, we take your words to mean what they say they mean and so on, but if there is any ambiguity we look behind the words to try to determine what was in the minds of the legislators at the time that they prepared the statute.

• 1200

Professor Clarence Smith: Yes, that is so, if there is any ambiguity. If there is not, you do not, and I think as a matter of fact—I admit I am perhaps being a little psychoanalytical here—when one says one is looking for the intention of the legislator, one does not. If you were looking for his intention you would look perhaps to the speeches made in the House, you would look to the preparatory, the *les travaux préparatoires*. The reason that is forbidden I think is precisely because it is not the intention of the legislator that the judges are looking for. What they are looking for is how would this be understood by the parties to whom it is directed, assuming they were intelligent people and people of good will. It is an objective test rather than subjective. They do not care what the legislator had in his head if he did not say it. You are looking to what he said and the person who is supposed to obey it; how would he reasonably interpret what he was told to do.

[*Interprétation*]

cette méthode, il vaudrait peut-être mieux, ou peut-être serait-il plus facile, de rédiger le principe en français et de le traduire ensuite en anglais.

M. Clarence Smith: Je ne crois pas qu'il y ait de différence. On peut faire l'un ou l'autre. Il n'est pas exact, comme bien des personnes le croient, que le français soit préférable pour rédiger des principes et que l'anglais ne convient pas autant. Vous pouvez parler de façon claire et précise, ou de façon générale, dans les deux langues également.

J'ajouterais que la raison pour laquelle le libellé français est tel qu'il est, n'a rien à voir avec le génie de la culture française. Si vous regardez ce que la culture française a produit comme lois au cours du 17e et du 18e siècles, c'était aussi mauvais que les lois modernes de droit commun, sinon pire. C'est pure coïncidence qu'au cours du 18e siècle quelques français aimaient écrire leurs lois sous forme littéraire, c'est devenu une coutume. Cela n'a rien à voir avec la qualité de la langue.

M. Robinson: J'ai encore une question, monsieur le président. J'ai pris beaucoup de temps, je le sais. Le chapitre 9.13 du *British and European Approaches to Legislation* dit en partie:

> Dans ce pays, par ailleurs, étant donné qu'on a tendance à rédiger la loi en détail, les règles de l'interprétation sont étroites et, peut-être moins dans le cas des tribunaux écossais, les tribunaux considèrent la signification des termes de la loi et ne cherchent pas à trouver derrière ces mots quelle était l'intention de la législature qui l'a adoptée.

Autrement dit, les tribunaux supposent que la législature savait exactement ce qu'elle voulait, et qu'elle l'a fait. Il n'y a rien d'autre à ajouter.

Ce n'est pas tout à fait la même chose au Canada. Notre principe a toujours été de donner aux mots le sens qu'ils semblent avoir mais, s'il y a une ambiguïté, nous essayons d'aller plus loin pour voir à quoi pensaient les législateurs à l'époque où ils ont rédigé la loi.

M. Clarence Smith: Oui, c'est cela, lorsqu'il y a ambiguïté. Sinon, on ne le fait pas et, de fait—ce que je vais dire ici relève peut-être un peu de la psycho-analyse—lorsqu'on dit que l'on cherche à découvrir l'intention du législateur, ce n'est pas tout à fait vrai. Si l'on voulait vraiment connaître ses intentions, il faudrait plutôt lire les discours faits à la Chambre, étudier les travaux préparatoires. La raison pour laquelle cela est interdit, je pense c'est que les juges ne cherchent pas vraiment à connaître l'intention du législateur. Ce qu'ils cherchent est la façon dont le texte pourra être interprété par les parties concernées, en supposant qu'il s'agisse de gens intelligents et de bonne volonté. C'est un test objectif plutôt que subjectif. Peu leur importe ce à quoi pensait le législateur s'il ne l'a pas spécifié. Vous considérez uniquement ce qui a été dit et la personne qui est censée s'y conformer, c'est-à-dire la façon dont elle peut raisonnablement interpréter ce qu'on lui dit de faire.

[*Text*]

That is personal to me, I have not seen anybody else say that, but I think it explains why it is that we do not look at *les travaux préparatoires* and why we do not really ask ourselves what did the legislators really mean. We ask what do the words mean and if they are ambiguous, well, there are other ways of finding out what they mean by looking at the rest of the act and so on, which is part of the intention of the legislator, but I do not think it is the intention of the legislation, in any literal sense of that expression, that the judges are looking for.

That is not special to Canada, that is the same in England too, and everywhere in the common law world.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I was going to raise the same point that Mr. Robinson raised in a little different context. If the civilian approach was taken, is there any more likelihood—or I will put it in the negative sense—is there any less reason why the court should not then look at what was said in Parliament?

Professor Clarence Smith: Well I can only tell you what French lawyers have to say about that, because the French system in theory—because when the French have a theory they go after the theory—is the same as ours in theory, that you look for the intention of the legislator, but then they really do. They do look at *les travaux préparatoires* to find out, they go behind the words of the act to find out other indications of what the legislator may have meant but did not say.

French commentators are uniformly hostile to that. They say the judges occasionally do it, but it is a complete waste of time, you never come up with any satisfactory result anyway, so you may as well just look at the words of the act. Some of the French commentators who are better instructed than others say this is what they do in England and it works much better.

Mr. Baldwin: This is not a question as much as a comment. Frequently when we get into the third reading of a bill here, after there has been a particularly contentious issue raised in the second reading and in the committees, there may have been some amendment, and then this amendment may be accepted by the House on the basis of an undertaking by the minister that in the opinion of the government under the minister the amendment has this effect. Quite frequently we ask for an undertaking by the minister that by this amendment do you mean that such and such a result will be achieved, and we receive a positive answer.

I am sure that some of these arrows which get shot out into the wilderness of the public and the court are not received in the same form as when they left. I only think if you had the civilian system it would make some sense to have some kind of limited opportunity to examine what was said in the House. So I am not called upon to express a final opinion but it does seem to fit together, that is all.

[*Interpretation*]

C'est un point de vue personnel, je n'ai encore entendu personne d'autre le formuler, mais je pense que cela explique pourquoi nous n'épluchons pas les travaux préparatoires et pourquoi nous ne nous demandons pas vraiment ce que le législateur voulait en dire. Nous demandons ce que signifient les mots et, s'ils sont ambigus, eh bien il y a d'autres moyens de les interpréter en analysant le reste du texte de loi, etc. Mais je ne pense pas que ce soient vraiment les intentions de la législation, dans le sens littéral, que les juges cherchent à découvrir.

Ceci n'est pas particulier au Canada, la même chose est vraie en Angleterre et dans tous les pays ayant le droit coutumier.

M. Robinson: Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Robinson.

La parole est à M. Baldwin.

M. Baldwin: J'allais soulever le même point que M. Robinson a évoqué dans un contexte un peu différent. Dans le contexte civil, y a-t-il une plus grande probabilité—ou pour dire les choses en termes négatifs—y a-t-il moins de raisons pour que le tribunal ne cherche pas à savoir ce qui a été dit au Parlement?

M. Clarence Smith: Je ne peux que vous dire ce que répondent les juristes français à cela, car le système français, en théorie, est le même que le nôtre, mais lorsque les français ont une théorie ils s'y tiennent. Donc, lorsqu'ils disent chercher les intentions du législateur, ils le font vraiment. Ils examinent les travaux préparatoires, ils vont au-delà des mots inscrits dans la loi pour trouver d'autres indications de ce que le législateur pouvait bien vouloir dire mais n'a pas spécifié.

Les commentateurs français sont uniformément hostiles à cela. Ils disent que les juges le font occasionnellement, mais que c'est une perte de temps complète, qu'on n'arrive jamais à un résultat satisfaisant de toute façon, si bien que l'on pourrait aussi bien se contenter du libellé de la loi. Certains des commentateurs français qui sont plus au courant que d'autres disent que c'est ce qui se fait en Angleterre et que cela fonctionne bien mieux.

M. Baldwin: Ceci n'est pas tant une question qu'une réflexion. Fréquemment, lorsque nous en arrivons à la troisième lecture d'un projet de loi, après qu'un problème particulièrement controversé ait été soulevé à l'étape de la deuxième lecture et au comité, un amendement peut être présenté et accepté par la Chambre sur la base de l'engagement donné par le ministre que, de l'avis du gouvernement, l'amendement a tel effet. Très souvent, nous demandons au ministre de stipuler si cet amendement est destiné à avoir tel ou tel effet, et nous recevons une réponse positive.

Je suis bien certain que certaines de ces flèches que l'on lance en direction du public et des tribunaux ne parviennent pas à destination dans la même forme. Si l'on avait le système civil, il serait raisonnable de pouvoir examiner, avec certaines limites, ce qui s'est dit à la Chambre. Je ne peux donc pas donner un avis entièrement définitif, mais les choses semblent correctes, c'est tout.

[*Texte*]

I do not suppose you have tackled this thing in the light of that real monster, the Income Tax Act. Have you ever attempted to write . . .

Professor Clarence Smith: No, I have not ever done that. I have never drafted that kind of legislation so I cannot say whether it is possible to say that kind of thing clearly or not. They have the same difficulty in France, with their taxation, education and health acts, things like that. The administrative stuff is almost as incomprehensible as the common law drafting, and the people who have to administer it, leave aside the wretched public who never even get a look at it, in government offices are as much in despair about this act and the succession of legislation, because they had one after the other, and what sense they can make out of it as people on our side are.

Mr. Baldwin: Is it your opinion that it would be worth considering because anything which would bring a relief to those people who are mainly affected and who are now slowly sinking in a muskeg of words, amendments and verbiage, anything that could bring a relief to them would be a mercy? Has it ever been considered?

• 1205

Professor Clarence Smith: No, it has always been supposed to be impossible. I do not like that, I do not like to say that anything is impossible, but it would be difficult. You would have to do more than change the drafting, you would have to make the idea sensible too, and that, quite often, is not the case.

Mr. Baldwin: We might consider repealing the entire act and starting again.

An hon. Member: Heaven forbid.

Professor Clarence Smith: Yes, but even if you did that, you still would have to think clearly and that is awfully difficult when you have a lot to think about at the same time. Besides, particularly in taxation acts, you cannot avoid real life. There are all sorts of pressures from one direction or another, which have to be accommodated and that does not make for clarity.

Mr. Baldwin: That bring me then to another thing on my mind and I will ask you about it. One of the curses of our present system is the fact that in the Income Tax Act in particular, and in other legislation in general, there has been a great amount of requirement for amendments because the courts have given opinions or there have been found to be defects in the legislation before they have come to the trial, just as a result of disputes.

Professor Clarence Smith: Yes.

Mr. Baldwin: So we are faced in our Parliament with a tremendous volume of work engaging in amendments to bills which may be on a basis where there were simply principles which were largely engrossed in the legislation and would not be required.

Professor Clarence Smith: It is very difficult to speak about that without having a particular example in mind, but I think I can say generally that all governments are inclined to get much more excited than they need when they find that their will has not prevailed. There are lots of cases where it does not really matter too much whether the government gets its way in detail or not. I think often one could say to the government, go away, we do not care about this, let it be the way the courts have decided. Maybe that does not suit you very well, but unless it is tragic, just leave it like that.

[*Interprétation*]

J'imagine que vous ne vous êtes pas attaqués à ce problème à la lumière de ce véritable monstre qu'est la Loi de l'impôt sur le revenu. Avez-vous jamais cherché . . .

M. Clarence Smith: Non, je ne l'ai jamais fait. Je n'ai jamais rédigé ce genre de législation aussi je ne sais pas s'il est possible de dire ce genre de choses en termes clairs ou non. La même difficulté se pose en France avec la législation sur la fiscalité, l'enseignement et la santé. Les dispositions administratives sont presque aussi incompréhensibles que les textes de droit coutumier et ceux qui sont chargés de les appliquer, pour ne pas parler du public dérouté qui ne voit même jamais les textes, les fonctionnaires sont désespérés car les législations se succèdent et ils ne peuvent rien en tirer de sensé, pas plus que nous.

M. Baldwin: Pensez-vous que ce serait à envisager, car tout ce qui pourrait soulager les premiers intéressés qui sombrent lentement dans un fatras de mots, d'amendements et de verbiage, le sauverait? A-t-on jamais envisagé cela?

M. Clarence Smith: Non, on a toujours supposé que c'était impossible. Je n'aime pas dire qu'une chose est impossible, mais ce serait très difficile. Il faudrait faire plus que changer le libellé, il faudrait rendre tout le concept rationnel également, et ce n'est très souvent pas possible.

M. Baldwin: Nous pourrions envisager d'abroger l'ensemble de la loi et repartir de zéro.

Une voix: Dieu nous en garde.

M. Clarence Smith: Oui, et même si vous faisiez cela, il faudrait néanmoins raisonner clairement et c'est toujours difficile lorsqu'il y a beaucoup de choses auxquelles il faut penser en même temps. D'ailleurs, et surtout dans les lois fiscales, vous ne pouvez éviter certaines contraintes. Toutes sortes de pressions s'exercent sur vous, de diverses provenances, dont vous êtes obligés de tenir compte et cela ne facilite pas la clarté.

M. Baldwin: Cela m'amène à évoquer un autre problème. Un des fléaux du système actuel est le fait que, dans nos législations, et notamment dans la Loi de l'impôt sur le revenu, il a fallu introduire un grand nombre d'amendements parce que les tribunaux ont rendu certaines décisions ou que l'on a trouvé des défauts dans la législation à la suite de différends.

M. Clarence Smith: Oui.

M. Baldwin: Donc, le Parlement est confronté à un volume de travail énorme consistant à rédiger des amendements à des lois, et ceci uniquement pour entériner des principes qui ne sont peut-être pas nécessaires.

M. Clarence Smith: Il est très difficile de parler de cela sans référer à un exemple en particulier, mais on peut dire de façon générale que tous les gouvernements sont enclins à réagir avec démesure lorsqu'ils s'aperçoivent que leur volonté n'a pas prévalu. On compte de nombreux cas où il n'est pas vraiment important que le gouvernement obtienne raison ou non dans tous les détails. On pourrait dire que très souvent il vaudrait mieux dire au gouvernement de laisser tomber, de laisser faire les tribunaux, et, à moins que ce soit vraiment d'une importance primordiale, de laisser faire les choses.

[*Text*]

Mr. Baldwin: I will ask one more question, Mr. Chairman, because of the passing of time. One of the problems, of course, we would have in Canada would be that the great body of our law has been federal law and provincial law with which there has to be some relationship as being law drafted under the common law system and, therefore, if we were considering any form of alteration it would have to be purely perspective and a retrospective effect would be difficult.

Professor Clarence Smith: It would be difficult, but not impossible. After all, we have every 10 years or so revised statutes. You could give the commissioners power to redraft in an intelligible style. It would take a long time because there is an awful lot to do, and you would have to get people who would be prepared to do it that way. It is no good asking existing draftsmen who are satisfied with that way of doing it.

Mr. Baldwin: I would like to make a request, but I do not know how much time it would take. We have had some samples of sections. Could we take a simple bill, which would be an existing bill as it is drafted, as it now appears on the statute books, and the proposal along the lines which Professor Clarence Smith has indicated, so we could see them side by side? I just suggest that. I do not know whether it is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it would be interesting to have Professor Smith redraft for us the Statutory Instruments Act, the particular provision of the Statutory Instruments Act which we had so much trouble with, the definition of what is a statutory instrument.

Professor Clarence Smith: Well, that is a matter of politics, I think, more than of law.

• 1210

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have you looked at that particular . . .

Professor Clarence Smith: I have looked at it but it was some time ago, so I . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a beautiful puzzle, I think, as far as I can gather, even to lawyers. I am not one, but I gather that our counsel has found it quite impossible to discover any lawyer who can tell them exactly what it means.

Professor Clarence Smith: I think that is true, but I suspect that the reason is that the people behind it did not know exactly what they wanted in it. That first, and that they were trying to accommodate somebody or other without saying so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Some of us think that they knew too well what they wanted, Mr. Clarence Smith.

Mr. Robinson: That may be unfair comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That may be unfair, indeed. Mr. Béchard.

M. Béchard: Juste une question, monsieur Clarence Smith. Est-ce que vous avez déjà été ou êtes-vous à l'emploi du ministère de la Justice ici au Canada?

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Je vais poser une dernière question, monsieur le président, car le temps passe. Un des problèmes qui se posent au Canada est que notre législation se divise en lois fédérales et en lois provinciales, qui doivent avoir une certaine coordination entre elles puisqu'elles font partie du droit coutumier et, par conséquent, si nous envisagions toute modification, celle-ci ne pourrait avoir aucun effet rétroactif.

M. Clarence Smith: Ce serait difficile, mais pas impossible. Après tout, nous avons des statuts revisés tous les dix ans à peu près. Vous pourriez donner aux commissaires le pouvoir de réécrire les lois dans un style intelligible. Cela prendrait beaucoup de temps car le volume de travail est énorme et il faudrait trouver des gens compétents pour le faire. Il ne servirait à rien d'en charger les rédacteurs actuels qui sont satisfaits de la façon actuelle de procéder.

M. Baldwin: J'aurais quelque chose à demander, mais je ne sais pas combien de temps il vous faudrait. Nous avons vu des échantillons d'articles. Pourrions-nous prendre une loi simple, une loi figurant actuellement dans les statuts, et la comparer avec une proposition respectant les principes que le professeur Clarence Smith a énoncés, de façon à pouvoir les comparer? C'est une simple proposition. Je ne sais pas si c'est . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense qu'il serait intéressant de demander au professeur Smith de réécrire la Loi sur les textes réglementaires, et notamment cette disposition qui nous a donné tant de mal, c'est-à-dire la définition de ce qu'est un texte réglementaire.

M. Clarence Smith: Je crois que c'est plutôt une question politique qu'une question juridique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous examiné ce . . .

M. Clarence Smith: Oui, mais il y a longtemps, alors . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une énigme parfaite, que je sache, même pour un avocat. Je n'en suis pas, mais j'ai cru comprendre que notre avocat-conseil n'a pu trouver un avocat qui pouvait nous dire exactement ce que cela signifiait.

M. Clarence Smith: Je crois que cela est vrai, mais je crois aussi que les personnes qui l'ont conçue ne savaient pas exactement ce qu'elle voulaient, et qu'elles cherchaient subtilement à accommoder quelqu'un.

Le coprésident (M. McCleave): Quelques-uns d'entre nous croient qu'il savaient très bien ce qu'ils voulaient, monsieur Clarence Smith.

M. Robinson: Il me semble que c'est une remarque injuste.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en effet, c'est une remarque injuste. Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: One more question, Mr. Clarence Smith. Have you ever been or are you now employed by the Department of Justice here in Canada?

[*Texte*]

M. Clarence Smith: Jamais ici, non.

M. Béchard: Ce serait peut-être une bonne idée de vous envoyer là pour inculquer vos principes à ceux qui sont chargés de rédiger les lois.

M. Clarence Smith: Je ne serais pas optimiste.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une suggestion un peu révolutionnaire, monsieur Béchard.

M. Béchard: Oui. Merci.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Béchard. Mr. Hnatyshyn?

Mr. Hnatyshyn: That is fine, thank you. I was very impressed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Counsel?

Mr. Eglington: I have one question which perhaps may revive something of the nature of Professor Clarence Smith's preliminary remarks, but I would like him to tell us how far the civilian style of drafting would be in conformity with the nature of common law itself. Perhaps I should put it the other way; how far is it true that the present style of drafting reflects the nature of the common law which has developed to deal with particular instances and deriving from particular forms of action and then causes of action and was it a general principle that one can do anything except an act which is explicitly forbidden? Does this not mean in the end that drafting must be particular and spell out the particular instances that the law has to deal with?

Professor Clarence Smith: With respect, you are perfectly right from the historical point of view. Common law legislation did start as being little bits of amendments to the general body of the common law, which was to be found, if you found it at all, in judgments. It was specific simply because it was amendments on particular points, but for the last 100 years or so we have had the idea that a general body can define a specific chapter of the law without reference to a previous law and without reference to the general rules, so long as it is sufficiently precise. There is no reason why you should not redraft the common law, even the unwritten common law, in the same way as it is done in civilian countries, but it could not be the same simply because it would no longer be a list of exceptions. You would be stating your principles as well. At present our principles are buried in the judgments and what the professors can make out of the judgments by putting several of them together, and you do not get them in the legislation simply because the legislation assumes that, what you have in the back of your head before you start. Then they make clear particular points which are not clear, and generally even the Criminal Code in Canada, which sets out to be a complete code, is not because there are these general principles always at the back of your mind and the Criminal Code even says that the general principles should remain in force. So, it is not a complete code in the same way as the civilian code is.

I see nothing impossible in changing that method of expression without changing the genius of the common law, which I would define not in terms of principles at all, but in terms of having honourable and intelligent judges. That is what I regard as the genius of the common law. It has nothing to do with legislation at all.

[*Interprétation*]

Professor Clarence Smith: No, never.

Mr. Béchard: It may not be a bad idea to send you to the Department to teach a few principles to those who are in charge of drafting our bills.

Professor Clarence Smith: I would not be so optimistic.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is a rather radical suggestion, Mr. Béchard.

Mr. Béchard: It is, indeed. Thank you.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Béchard. Monsieur Hnatyshyn?

M. Hnatyshyn: Merci, Je suis très impressionné.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur l'avocat conseil?

M. Eglington: J'aurais une question qui rappellera peut-être la nature des remarques préliminaires du professeur Clarence Smith, mais j'aimerais qu'il nous dise si le style de rédaction du droit est compatible avec un texte de droit commun. Peut-être pourrais-je m'exprimer autrement; est-il vrai que le style de rédaction actuel reflète la nature du droit commun qui a découlé d'instances particulières. Peut-on dire de façon générale que l'on peut commettre tout acte sauf ceux expressément défendus? Cela ne signifie-t-il pas que finalement toute rédaction doit s'appliquer précisement aux instances spéciales dont la loi doit traiter.

M. Clarence Smith: Très juste, historiquement. La législation du droit commun a commencé par une série de petites modifications au corps du droit commun, que l'on retrouvait, ou non, dans les décisions judiciaires. Elle était spécifique parce qu'elle était constituée de modifications à des points particuliers. Mais, durant le dernier siècle, nous avons cru que le corps législatif peut définir un chapitre particulier de la loi sans référence à une loi précédente et sans référence aux règles générales, pourvu que le cas soit suffisamment précis. Il n'y a aucune raison pour laquelle nous ne pourrions rédiger de nouveau le droit commun, même la loi morale naturelle, comme cela existe dans des pays de droit civil, mais le droit commun en serait alors modifié du fait qu'il ne consisserait plus en une liste d'exceptions. Ce serait en même temps, une déclaration des principes. Présentement, nos principes se fondent sur des jugements, et sur ce que les professeurs peuvent tirer des jugements, en en associant plusieurs. Vous ne les retrouvez pas dans les mesures législatives, simplement parce que ces dernières supposent des principes sous-jacents. Ces jugements explicitent certains points particuliers qui ne sont pas clairs. Même, le Code criminel du Canada, qui a été conçu comme une entité, n'en est pas une, parce qu'il existe toujours ces principes généraux sous-jacents et le Code criminel dit même que les pricipes généraux doivent être maintenus en vigueur. Donc, ce code n'est pas complet au même titre que le Code civil.

Il n'est pas impossible de changer la façon de s'exprimer sans pour autant changer le génie même du droit commun, que je ne définirais pas en termes de principes, mais plutôt en termes de juges honorables et intelligents. Voilà ce que je considère comme le génie du droit commun. Cela n'a rien à voir avec la législation.

[*Text*]

Mr. Robinson: It is the quality of the judges.

Professor Clarence Smith: Yes. That is what distinguishes the common law from all other systems.

Mr. Robinson: So, even if you have imperfect laws, as long as you have perfect judges you solve your problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): God help you when you have a combination of imperfect law and imperfect judge.

Mr. Robinson: I cannot say that I agree with that principle at all. I really think that what we are trying to do here is to improve the law and to improve the drafting and to make it more understandable and more appreciated and try to make it as perfect as possible. If we are not doing that, then I think it is an exercise in futility. Certainly we want to have the very best judges you can get, but I think they have to have the very best material to work with, too, in making their judgments.

• 1215

Professor Clarence Smith: I am sorry if I indicated the reverse of that. Of course, the best judge will be even better if he has a good law to administer; and better even than that, you do not have to go to the judge if it is a good law. You can see before going to the judge where you stand. That is not anything against the principle of the common law, but it is against its history; but there is nothing wrong in going against history.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, another question?

Mr. Eglington: Yes, I would like at this time, Professor, to go through the Representational Gifts Remission Order which you redrafted and explain the way in which you proceeded and the differences which you see between your draft and the order as made.

Professor Clarence Smith: May I say first, by way of introduction, that the principal difference is that what I have written does not say anything twice, let alone three times, whereas if you will go to the Order as published, you will get everything in the preamble, and then you will get everything set out again in the long title, and then finally, a third time, you will get the same thing again in the actual sections. That is the first difference.

The second obvious difference is that there are no definitions in what I say and you will notice that does to some extent make the expression a little bit longer. I think there are ways of making what I have written clearer still. It is a little bit long as it stands, but I think it is better than having a definition which is only going to be used once. That looks silly. Perhaps it is better to look silly and be intelligible than to look wise and not to be. There are ways of reconciling it. The trouble is—and I have to confess this—that if you are going to make something that looks simple and easy, it is not simple and easy to do. It takes a long time . . .

Mr. Robinson: That is the understatement of the day.

Professor Clarence Smith: Perhaps it is not worth the time. That is a matter of policy. This sort of thing is really not very important. Perhaps not too much time ought to be spent on it. I do not know. When I say "this sort of thing," I mean the representational gifts act. Of course, on a law you can spend an almost infinite amount of time and it is worthwhile, but not a little thing like this. But you would

[*Interpretation*]

M. Robinson: C'est donc la qualité des juges.

M. Clarence Smith: Oui, c'est ce qui distingue le droit commun des autres systèmes.

M. Robinson: Donc, même si les lois sont imparfaites, pour autant que les juges soient parfait, on réglera les problèmes.

Le coprésident (M. McCleave): Que Dieu nous garde d'avoir et une loi et un juge partiaux.

M. Robinson: Je ne suis pas du tout d'accord avec ce principe. Je crois que ce que nous cherchons à faire, c'est d'améliorer la loi, d'en améliorer la rédaction, de la rendre plus compréhensible et plus appréciée, et d'essayer de la rendre la plus parfaite possible. Si nous ne faisons pas cela, je crois que nous perdons notre temps. Il est certain que nous voulons les meilleurs juges possibles, mais je crois qu'ils doivent disposer d'un matériel de travail excellent lorsqu'ils portent leurs jugements.

M. Clarence Smith: Vous m'excuserez si je vous ai indiqué le contraire. Il va de soi qu'un bon juge sera encore meilleur s'il applique une loi sensée; et mieux encore, vous n'aurez même pas à vous présenter devant le juge si elle est bonne. Avant même d'aller devant le juge, vous connaissez votre position. Cela ne va pas à l'encontre du principe du «common law», mais à l'encontre de son histoire; par contre rien ne nous empêche d'aller à l'encontre de l'histoire.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez une autre question, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, j'aimerais monsieur le professeur, que nous revoyons le Décret sur l'exemption des décrets des présents officiels que vous avez retouchés. Pouvez-vous nous expliquer de quelle façon vous avez procédé et nous indiquer les différences entre votre rédaction et le décret d'origine?

M. Clarence Smith: En guise d'introduction, j'aimerais vous dire que la grande différence réside dans le fait que ma rédaction ne comporte pas de répétitions. Par contre, si vous consultez le décret tel qu'il a été publié, vous constaterez que tout se trouve dans le préambule, répété à nouveau dans le titre au long et que finalement, pour une troisième fois, les points sont repris dans le décret lui-même. Voilà la première différence.

En second lieu, mon texte ne contient pas de définitions et vous noterez que jusqu'à un certain point cela l'allonge un tant soit peu. Je crois que je pourrais m'exprimer d'une façon encore plus claire. Dans sa forme actuelle, le texte est un peu long, mais je crois que cela est préférable à l'inclusion d'une définition qui ne serait utilisée qu'une seule fois. Cela a l'air nigaud. Peut-être est-il préférable de paraître nigaud et d'être intelligible que de paraître sage et d'être sibyllin. Il est possible de concilier les deux. Je dois vous concéder que la difficulté réside dans le fait qu'il n'est pas simple et facile de rédiger un texte qui paraisse simple et facile. On doit y consacrer un long moment.

M. Robinson: C'est le moins que l'on puisse dire.

M. Clarence Smith: Peut-être est-ce du temps perdu. C'est une question de politique. Ce genre de décret n'a pas grande importance. Peut-être ne mérite-t-il pas qu'on s'y arrête. Je ne sais pas. Lorsque je dis «ce genre de décret», je parle de la loi sur les présents officiels. Il est évident que nous pouvons passer un temps illimité sur la rédaction d'une loi et cela est valable, par contre il n'en est pas de

[*Texte*]

save an awful lot of time saying everything only once instead of three times.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mademoiselle Mayrand, avez-vous des questions?

Mlle Mayrand: A propos du décret, vous avez conservé la distinction qui était faite entre "exempter" et "remission".

Professor Clarence Smith: Yes, I am sorry. I must say something about that.

Theoretically, and indeed practically, you should not use a different word in an order made under a law than you use in the statute itself because, of course, they have to correspond. But I think the word used in the statute itself was wrong when the statute itself said "remission". It meant exemption.

I quite agree the difference between remission and exemption is that in an exemption you are never charged, in a remission you become liable and you are let off. Now, this is exemption and in the law it means exemption, too, although "remission" is the word used, so that if you use the word "exemption," you express the intention of the order and you express the intention of the law, too, but you are not using the word of the law, and subordinate legislation ought to be subordinate.

Mr. Robinson: Are you suggesting that the word "exemption" would be used in the English text and "remission," used in the French text.

Professor Clarence Smith: No. The two ought to be the same. The difference between the two is the same.

Mr. Robinson: I think we ran into the difficulty here that maybe it loses or gains something in the translation, but it might be to the litigant's advantage to be prosecuted under one or the other, depending upon where he gets the greatest advantage.

Professor Clarence Smith: You really cannot altogether avoid that. You cannot ever be certain that something expressed in two languages is quite the same. You have to do your best, but sometimes you are going to slip up. You have to avoid slipping up as often as you can but you will not altogether avoid it.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have a question on the text material that Professor Clarence Smith provided us with if we still have time.

• 1220

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Paragraph 9.9 of the material says:

> The difference between the two drafting traditions is clear.

Mr. Eglington: Excuse me, Mr. Robinson. The material that went into the report I sent around; Professor Clarence Smith did not send it.

[*Interprétation*]

même pour ce genre de décret. Mais vous pourriez épargner un temps incalculable en disant les choses une seule fois plutôt que trois.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Miss Mayrand, do you have any questions?

Miss Mayrand: Concerning the order, you have kept the distinction between exempt and remit.

M. Clarence Smith: Oui, vous m'excuserez. J'aimerais dire quelques mots à ce sujet.

En théorie et même en pratique, vous ne devez pas utiliser un mot différent dans un décret pris à la suite d'une loi que vous utilisez dans le statut lui-même puisque, cela est évident, ils doivent tous correspondre. Je crois que le mot utilisé dans le statut lui-même était erroné; lorsque le statut lui-même dit «rémission» il voulait signifier «exemption».

Je suis tout à fait d'accord que la différence entre rémission et exemption est que, dans le cas d'une exemption, on ne vous impose pas les droits de douane mais que dans le cas d'une rémission vous y êtes assujetti et ensuite vous en êtes dispensé. Dans le cas présent, il s'agit d'exemption; dans la loi c'est ce que l'on voulait dire même si l'on a utilisé le mot «rémission». Ainsi donc, si vous utilisez le mot «exemption», vous exprimez l'intention du décret aussi bien que celle de la loi; mais dans ce cas-là vous n'utilisez pas le mot de la loi et la législation subordonnée doit être subordonnée.

M. Robinson: Voulez-vous dire que l'on utilise le mot «exemption» dans le texte anglais et le mot «rémission» dans le texte français.

M. Clarence Smith: Non. Les deux textes devraient être semblables. La différence entre les deux est la même.

M. Robinson: Je crois que nous avons ici un cas où il y a peut-être perte ou gain lors de la traduction. Mais il peut être à l'avantage du plaideur d'être traduit en justice en invoquant l'un ou l'autre des termes, suivant lequel des deux le favorise.

M. Clarence Smith: Cela est assez difficile à éviter. Vous ne pouvez jamais être certain qu'une chose est exprimée de la même façon dans les deux langues. Vous devez faire votre possible, mais parfois vous ferez erreur. Vous allez devoir éviter le plus possible de vous tromper mais ce ne sera pas toujours possible.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai une question à poser au sujet du texte qui nous a été soumis par le professeur Clarence Smith, si j'en ai le temps.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Au paragraphe 9.9, je cite:

> La différence est claire entre les deux traditions de rédaction.

M. Eglington: Excusez-moi, monsieur Robinson. Cela fait partie des documents que j'ai soumis et non pas de ceux du professeur Clarence Smith.

[*Text*]

Mr. Robonson: Oh, is he familiar with this?

Professor Clarence Smith: I am not familiar with it or at least I do not think I am. Paragraph 9.9, sir? Oh, yes.

Mr. Robinson: Paragraph 9.9 says:

> The difference between the two drafting traditions is clear. In practice, however, when British legislation is compared with both Community legislation and the national legislation of Continental countries, the differences between the products of the two traditions are seen to be sometimes blurred.

I really do not understand this. First of all, you talk of "Community legislation" and "national legislation of Continental countries" and the other thing is that they use the term "blurred". I just do not understand.

Professor Clarence Smith: The difference between "Community legislation" and national legislation is that there is some legislation made by the whole community together, by the legislative organs of the community. Other legislation is made by one country at a time; that is the old legislation. That is that difference.

The difference between the products of the two traditions is sometimes blurred. That is because of this: You can define beautifully, especially if you have a civilian mind, the differences between two systems but you are talking about ideals. When you talk about practice neither side lives up to its ideals. Continental draftsmen are bad at living up to their ideals quite often, especially when you come to administrative law, and most community legislation is that, and you get community legislation that suffers from the same defects, at least I call them defects, as common law drafting. Because they are dealing with administrative points they have to be nitty-gritty and they cannot state principles because there are none. So quite often the common lawyer will find administrative legislation in the civilian tradition fairly familiar except that it is rather more intelligible.

Mr. Robinson: I see. Maybe you can give me another point of information on paragraph 9.11 of the same dissertation. It says:

> Community Regulations often contain matters normally found in both primary and secondary legislation, . . .

I am not sure what is meant by "primary and secondary legislation".

Professor Clarence Smith: I think they mean what we call statute and subordinate legislation. In other words they have more in the regulations than we would put in subordinate regulations.

Mr. Robinson: I see.

Professor Clarence Smith: That is why it is subordinate legislation.

Mr. Robinson: Yes, where we call it statute and regulations they call it primary and secondary.

Professor Clarence Smith: Yes, it is *lois*and *décrets* usually: statutes and statutory instruments.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Oh, est-ce qu'il connaît ce document?

M. Clarence Smith: Je ne pense pas; il s'agit du paragraphe 9.9? Oh, oui,

M. Robinson: Je cite le paragraphe 9.9:

> La différence est claire entre les deux traditions de rédaction. En pratique, néanmoins, lorsqu'on compare la législation britannique à la législation commune et à la législation nationale des pays continentaux, la différence entre les deux traditions est parfois mal définie.

C'est une chose que je ne comprends pas. Tout d'abord, vous parlez de «législation commune» et de «législation nationale des pays continentaux» puis vous utilisez le terme «mal définie». Je ne comprends pas.

M. Clarence Smith: Le différence entre «législation commune» et «législation nationale» réside dans le fait que certaines lois sont adoptées par toute une communauté, c'est-à-dire par les organes législatifs de la communauté. D'autres lois, par contre, sont adoptées par un pays à un moment donné; ce sont les anciennes lois. Voilà la différence.

La différence entre les deux traditions est parfois mal définie: vous pouvez définir de façon admirable la différence entre deux systèmes, surtout si vous avez l'esprit civiliste, mais il s'agit d'idéaux. Dans la pratique, personne ne se comporte selon ses idéaux. Les juristes du continent ont du mal à vivre selon leurs idéaux et très souvent, surtout dans le domaine du droit administratif dans lequel il faut ranger la majeure partie des législations communes, la législation commune souffre des mêmes lacunes, je les appelle lacunes, que le droit coutumier. Puisqu'il s'agit de sujets administratifs, les juristes doivent rester terre à terre et ne peuvent énoncer des principes là où il n'en existe pas. Très souvent, les juristes de droit coutumier se sentiront très familiers de la législation administrative dans la tradition civiliste, la seule différence étant que cette dernière est un peu plus intelligible.

M. Robinson: Je vois. Peut-être pourriez-vous m'expliquer également le paragraphe 9.11 du même exposé:

> Les règlements communs portent souvent sur des sujets que l'on trouve d'ordinaire à la fois dans la législation primaire et secondaire . . .

Je comprends mal ce que signifie «législation primaire et secondaire».

M. Clarence Smith: Je pense qu'il s'agit de ce que nous appelons les statuts et les législations subordonnées. Autrement dit, les règlements sont plus détaillés que le seraient des règlements subordonnés.

M. Robinson: Je vois.

M. Clarence Smith: Voilà pourquoi il s'agit de législation subordonnée.

M. Robinson: Je vois, lorsque nous parlons de statuts et de règlements ils parlent de lois primaires et secondaires.

M. Clarence Smith: Oui, il s'agit de lois et de décrets: c'est-à-dire de statuts et d'instruments statutaires.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson. Thank you very much, Professor Clarence Smith.

Professor Clarence Smith: If you would let me read a few lines of something before I go.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, certainly.

Professor Clarence Smith: I am afraid what I have been saying about common law legislation and legislative style may perhaps have seemed to you to have a personal connotation. We have not mentioned Dr. Driedger's name . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You did once.

Professor Clarence Smith: Did I? Well, at any rate whether he was mentioned or not you must all of you have had him in mind and I hope you do not think I am attacking him. For that reason I want to read out something from an interview given by him, as professor, because you know he teaches legislative drafting in the Law Faculty at Ottawa University. This is just one paragraph. It is in inverted commas so it must be his own words:

> Good legislation should be readily comprehensible by those persons to whom it is directed. Now you often hear this criticism. Why don't they write laws so that everyone can understand them? Now that is impossible. You will never get the man on the street to understand the Companies Act if he knows nothing about companies. It is not meant for everybody. It is meant only for the people to whom it is directed.

And then this is what I regard as the key of the matter:

> Some statutes, of course, are directed to everybody. They should be written so that everybody can understand them.

Some hon. Members: Hear, hear!

Professor Clarence Smith: So Professor Driedger is not against a large amount of what I have been saying.

• 1225

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Professor Clarence Smith, we are indebted to you for your appearance and for your interest in the work of the Committee and perhaps, sir, we could ask that in your study of outstanding examples in your own chamber of horrors and mutilation of language you send us from time to time material such as you presented this morning and my co-Chairman and I can present this to the Committee to see whether it should be printed and form part of our proceedings

I think we have had a very good shot at the problem this morning but the difficulty is, it seems to me, that you just do not lay your rifle down now, that it should be fired from time to time, and perhaps you can use us as the medium to get the message through. Thank you, indeed.

This concludes the meeting on record. We will now go in camera for a few minutes, if we may. I can say, for the record, that this will be a discussion of the contractual relations with our staff.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson. Merci beaucoup, professeur Clarence Smith.

M. Clarence Smith: Si vous le permettez, j'aimerais lire quelques lignes avant de vous quitter.

Le coprésident (M. McCleave): Mais certainement.

M. Clarence Smith: J'ai peur que vous n'ayez pris que ce que j'ai dit du droit coutumier et du style législatif comme une interprétation personnelle. Nous n'avons pas cité M. Driedger . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous l'avez cité une fois.

M. Clarence Smith: Vraiment? De toute façon, que je l'aie cité ou pas, vous avez dû tous penser à lui et je ne voudrais pas que vous pensiez que je l'attaque. Pour cette raison, je voudrais vous lire un extrait d'une interview qu'il a accordée à titre de professeur; en effet, vous le savez, il est professeur de rédaction législative à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Un paragraphe seulement qui se trouve entre guillemets, ce sont donc probablement ses propres termes:

> Une bonne législation doit être facilement compréhensible de ceux à qui elle s'adresse. C'est une critique que l'on entend souvent. Pourquoi ne pas rédiger les lois de manière à ce que tout le monde puisse les comprendre? Voilà qui est impossible. L'homme de la rue ne pourra jamais comprendre la Loi sur les sociétés s'il ne sait rien des sociétés. La loi ne s'adresse pas à tout le monde, elle s'adresse à une certaine catégorie de personnes.

Ce qui vient ensuite touche, à mon sens, le fond de la question:

> Bien sûr, certains statuts s'adressent à tout le monde. Ceux-là doivent être rédigés de façon à ce que tout le monde les comprenne.

Des voix: Bravo!

M. Clarence Smith: Le professeur Driedger ne s'oppose donc pas vraiment aux idées que j'ai défendues.

Le coprésident (M. McCleave): Professeur Clarence Smith, nous vous sommes reconnaissants d'être venu nous voir et de vous être intéressé aux travaux du comité. Au cours de vos explorations personnelles dans la chambre des horreurs des mutilations du language, vous trouverez peut-être des exemples que vous pourriez nous soumettre comme vous l'avez fait ce matin; le coprésident ou moi-même pourrons alors les communiquer au comité et nous verrons s'il est possible de les faire figurer dans notre compte rendu.

Je pense que nous avons pu nous faire ce matin une idée du problème, mais nous ne devons pas pour autant déposer les armes et c'est une bataille qu'il nous faut livrer de temps en temps: peut-être pourrions-nous contribuer à faire passer votre message. Merci infiniment.

Nous allons maintenant arrêter l'enregistrement de nos délibérations et nous réunir à huis clos pendant quelques minutes. Je précise que nous parlerons des contrats signés avec notre personnel.

Issue No. 43

Tuesday, October 28, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 43

Le mardi 28 octobre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

LIBRARY

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29683—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 28, 1975

(44)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Lafond and Phillips.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, McCleave and Robinson.

Other Member present: Mr. Blais

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On letters dated August 21, 1975 and September 16, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport, relating to SOR's/73-490, 74-331, 75-316, Pacific Pilotage Coastal Tariff and SOR's/73-489, 74-332, 75-315, Pacific Pilotage Fraser River Tariff,

Counsel to the Committee agreed to correspond further with the office of the Legal Adviser, Department of Transport, with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SI's/72-98, 73-33, 73-84, 74-63, 75-47, P.E.I. Milk Marketing Levies Orders.

On letters dated June 12, 1975 and September 17, 1975, between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/74-246, Egg Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond further with the Director, Legal Services, Department of Agriculture with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Consumer and Corporate Affairs, dated May 13, 1975 and June 27, 1975, relating to SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations; correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated September 3, 1975 and October 8, 1975, relating to Regulations and Orders of commodity boards, etc., under section 2, Agricultural Products Marketing Act; correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated September 8, 1975 and October 8, 1975, relating to SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Order and SOR/74-589, Quarantine and Inspection Fees Order and, correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated September 8, 1975 and October 8, 1975, relating to SOR/73-548, Copyright Fees Order and SOR/73-549, Industrial Design Fees Order.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 OCTOBRE 1975

(44)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (*co-présidents*).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Lafond et Phillips.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, McCleave et Robinson.

Autre député présent: M. Blais.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Lettres du 21 août 1975 et du 16 septembre 1975 entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, concernant les DORS/73-490, 74-331, 75-316,—Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'administration de pilotage du Pacifique et les DORS/73-489, 74-332, 75-315,—Règlement sur les tarifs de pilotage (zone Fraser) de l'administration de pilotage du Pacifique,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer de nouveau avec le bureau du conseiller juridique du ministère des Transports au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les TR/72-98, 73-33, 73-84, 74-63, 75-47 Décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Edouard.

Lettres du 12 juin 1975 et du 17 septembre 1975, entre le conseiller auprès du Comité et le directeur des Services juridiques, ministère de l'Agriculture, concernant le DORS/74-246—Règlement sur les œufs,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer de nouveau avec le directeur de services juridiques du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, ministère de la Consommation et des Corporations, en date du 13 mai 1975 et du 27 juin 1975, concernant le DORS/73-476—Règlement sur la taille de vêtements portant la marque de commerce national; la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Bureau du Conseil privé, en date du 3 septembre 1975 et du 8 octobre 1975, concernant les règlements et ordonnances des offices de produits, etc., en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles; la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Bureau du Conseil privé, en date du 8 septembre 1975 et du 8 octobre 1975 concernant le DORS/72-444—Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux et le DORS/74-589—Ordonnance sur les droits applicables au service de quarantaine et d'inspection et la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, du Bureau du Conseil privé, en date du 8 septembre 1975 et du 8 octobre 1975, concernant le DORS/73-548—Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur et le DORS/73-549—Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels.

On SI/73-48, Schedule to the Narcotic Control Act, amendment,

It was the unanimous feeling of Members present that the reaction of the Legal Adviser, Privy Council Office was unsatisfactory.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated September 2, 1975 and October 8, 1975, relating to SI's/72-57, 73-63, 74-38, 74-86, 75-4, 75-41 and SOR/74-414, Regional Development Incentives Designated Regions Orders and, correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated September 2, 1975 and October 9, 1975, relating to SI/74-37, Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income.

On SOR/73-82, General Pilotage Regulations and SOR/75-143, General Pilotage Regulations, amendment,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official, Department of Transport with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official, Department of Manpower and Immigration, with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/74-594, Cooperative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate offical, Department of Finance, with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered SOR/75-289, Regulations for Destruction of Securities, amendment; SOR/75-292, Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendment; SOR/75-294, Nova Scotia Fishery Regulations, amendment; SOR/75-295, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment; SOR/75-297, Canada Labour Standards Regulations, amendment; SOR/75-304, Airport Vehicle Parking Fees Regulations, amendment; SOR/75-305, Lands Surveys Tariff; SOR/75-311, Seeds Varieties Order, amendment; SOR/75-314, Unemployment Insurance Regulations, amendment; SOR/75-432, Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment; SOR/75-433, N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment; SOR/75-436, Migratory Birds Regulations, amendment; SOR/75-437, Equipment for Building Sales Tax Regulations and SOR/75-438, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR's/73-490, 74-331, 75-316, 73-489, 74-332, 75-315, SOR/74-246, SOR/73-476, Regulations and Orders of commodity boards, etc., under section 2, Agricultural Products Marketing Act, SOR's/72-444, 74-589, SOR's/73-548, 73-549, SI's/72-57, 73-63, 74-38, 74-86, 75-4, 75-41 and SOR/74-414 and SI/74-37, together with comments by Counsel to the Committee relating to SI/73-48, SOR's/73-82, 75-43,

Sur le TR/73-48—Annexe de la loi sur les stupéfiants—modification,

Les membres présents croient à l'unanimité que le conseiller juridique, bureau du Conseil privé a réagi de façon insatisfaisante.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Bureau du Conseil privé, en date du 2 septembre 1975 et du 8 octobre 1975, concernant les TR/72-57, 73-63, 74-38, 74-86, 75-4, 75-41 et le DORS/74-414—Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional et la correspondance entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Bureau du Conseil privé en date du 2 septembre 1975 et du 9 octobre 1975, concernant le TR/74-37—Avis de réclamation de pêcheur pour perte de revenu.

Sur le DORS/73-82—Règlement général sur le pilotage et le DORS/75-143—Règlement général sur le pilotage—Modification,

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports au sujet de certains commentaires sur les règlements.

Sur le DORS/73-446,—Règlement sur la rectification du statut d'immigrant.

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet de certains commentaires sur le règlement.

Le DORS/74-594,—Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions),

Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Finances au sujet de certains commentaires sur le règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-289—Règlement concernant la destruction des titres—Modification; le DORS/75-292—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs—Modification; le DORS/75-294—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification; le DORS/75-295—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modification; le DORS75-297—Règlement sur les normes du travail—Modification; le DORS/75-304—Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports—Modification; le DORS/75-305—Tarif des documents d'arpentage; le DORS/75-311—Ordonnances concernant les variétés de semences—Modification; le DORS/75-314—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification; le DORS/75-432—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification; le DORS/75-433—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNHA—Modification; le DORS/75-436;—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification; le DORS/75-437—Règlement relatif à la taxe de vente sur le matériel pour bâtiments et le DORS/75-438—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modification.

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance concernant les DORS/73-490, 74-331, 75-316, 73-489, 74-332, 75-315, le DORS/74-246, le DORS/73-476—Règlements et ordonnances des offices de produits, etc, en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, les DORS/72-444, 74-589, les DORS/73-548, 73-549, les TR/72-57, 73-63, 74-38, 74-86, 75-4, 75-41 et le DORS/74-414 et le TR/74-37, ainsi que les commentaires émis par le

SOR/73-446 and SOR/74-594 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:13 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

conseiller auprès du Comité concernant le TR/73-48, les DORS/73-82, 75-43, le DORS/73-446 et le DORS/74-594 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, October 28, 1975

• 1104

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we now have a quorum for the hearing of evidence and that sort of thing, although not of course for making any decisions. In the absence of my co-Chairman, I declare the meeting open.

The first thing we have on our agenda this morning is the consideration of SOR-73/489, SOR-73/490, SOR-74/331 and so forth as you have here on your agenda. Do you have any comment on those, Mr. Counsel, those first ones? Oh, yes, there is. They are all here to start off with.

• 1105

I think the correspondence on the subject should be printed. It appears to me to be of some importance and perhaps counsel would like to comment, then, on the documents—from himself and from Mrs. Temple in reply.

PACIFIC PILOTAGE COASTAL TARIFF, SOR/73-490, SOR/74-331, SOR/75-316

PACIFIC PILOTAGE FRASER RIVER TARIFF, SOR/73-489, SOR/74-332, SOR/75-315

October 7, 1975

Mrs. Temple has taken up the argument foreshadowed in the penultimate paragraph of my letter to her of 21st August last. She advises that just such a regulation has been made, namely, section 16 of the Pacific Pilotage Regulations (SOR/74-242), which reads:

> "16. The minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board a ship at any time is one, *except where the Authority is of the opinion that the intended movements of a ship require more than one person to perform pilotage duties on the ship, in which case the minimum number is two.*"

The question, therefore, is whether the words underlined are supportable as being intra vires section 14(1)(*l*) of the Act. That is to say, does section 14(1)(*l*) extend to enabling the Authority to form an opinion as to what minimum number is necessary in each case (1, 2, 3, 4, . . .) or is the Authority confined to prescribing a general rule, or series of rules, as to the minimum number of qualified persons required to be on board ship.

The effect of setion 16 of the Pacific Pilotage Regulations is, despite the form of words used in its opening phrases, not the prescription of a general rule but rather the conferring of an absolute discretion on the Authority. The exception has eaten up the rule. This seems a dubious way of proceeding. As Mrs. Temple has admitted that the validity of section 16 is debatable, it is certainly open to the Committee to doubt its lawfulness, as also, of course, its propriety.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 28 octobre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous avons maintenant le quorum et que nous pouvons entendre des témoignages, etc., mais, naturellement, nous ne pouvons prendre de décisions. En l'absence du coprésident, je déclare la séance ouverte.

Nous avons ce matin, à notre programme, l'étude des DORS/73-489, DORS/73-490, DORS/74-331, etc., tels que vous les voyez à votre ordre du jour. Monsieur l'avocat, avez-vous des remarques à nous présenter sur ces premiers sujets? Oh, oui. Ils sont tous là pour commencer.

Je crois qu'on devrait faire imprimer la correspondance qui s'y rapporte. Les lettres me semblent avoir une certaine importance et notre conseiller juridique aimerait peut-être apporter des commentaires, les siens et ceux offerts par M^me^ Temple.

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE CÔTIER DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE, DORS/73-490, DORS/74-331, DORS/75-316

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE (ZONE FRASER) DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE, DORS/73-489, DORS/74-332, DORS/75-315

Le 7 octobre 1975

M^me^ Temple a répondu à la question à laquelle j'avais fait allusion dans l'avant-dernier paragraphe de la lettre que je lui ai fait parvenir le 21 août dernier. Elle m'a informé qu'un tel règlement a déjà été édicté, à savoir l'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique (DORS/74-242), qui se lit comme suit:

> «Il doit y avoir en tout temps à bord d'un navire au moins un pilote breveté ou titulaire d'un certificat de pilotage, *sauf qu'il doit y en avoir au moins deux si l'Administration est d'avis qu'il faut plus d'une personne pour remplir les fonctions de pilotage à bord du navire à cause des mouvements que le navire devra faire.*»

Il convient donc de déterminer maintenant si les mots soulignés peuvent être considérés comme n'outrepassant pas les dispositions de l'article 14 (1) *l*) de la Loi. Ou encore, l'article 14 (1)*l*) accorde-t-il à l'Administration le pouvoir voulu pour déterminer le nombre minimal nécessaire dans chaque cas (1, 2, 3, 4) ou le pouvoir prévu se limite-t-il à prescrire une règle générale, ou une série de règles concernant le nombre minimal de personnes qualifiées à bord d'un navire.

L'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, malgré les mots utilisés dans la partie préliminaire, ne vise pas la prescription d'une règle générale, mais confère plutôt un pouvoir discrétionnaire absolu à l'Administration. Il semble bien ici que l'exception ne confirme pas la règle. Cette façon de procéder me semble pour le moins contestable. Comme M^me^ Temple l'a mentionné, on peut mettre en doute la validité de l'article 16. Le Comité peut sans hésiter en contester la valeur juridique, de même que l'à-propos, il va sans dire.

[*Texte*]

August 21, 1975

Hunter Gordon, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario
K1A 0N5

Re: Pacific Pilotage Coastal Tariff SOR/73-490, amended in relevant part by SOR/74-331 and SOR/75-316
Pacific Pilotage Fraser River Tariff, SOR/73-489, amended in relevant part by SOR/74-332 and SOR/75-315

Dear Mr. Gordon:

The principal regulations in each of the above two instances, together with the first amendments thereto, were before the Committee on 27th February last. Since that time each tariff has been further amended, the paragraph I am concerned with being amended in each case by increasing the rate, but not by altering the substance of the provision.

Section 9(1)(g) and Section 8(d) of the Pacific Pilotage Coastal Tariff and of the Pacific Pilotage Fraser River Tariff respectively read:

> "the greater of ... and ... per hour or part thereof of/for pilotage services where a second pilot is assigned to a ship and the Authority is of the opinion that the intended movements of the ship require the assignment of two pilots"

These provisions would appear to give the Authority power to determine on an ad hoc basis when two pilots should be assigned to a ship. I am not altogether sure that such a power has been conferred upon the Authority by the Pilotage Act. Section 22(1)(g) bids the Authority to prescribe tariffs and empowers it to fix the tariff to be charged for

> "(g) the service of a licensed pilot on board ship pursuant to a regulation of the Authority under paragraph (l) of subsection (1) of sec. 14 requiring a licensed pilot to be on board."

Section 14(1)(l) confers upon the Authority the power to make regulations

> "prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time.

This would seem to indicate that general regulations will be made governing the number of pilots on board and does not appear to confer a power to decide, from case to case, and according to the Authority's opinion as to necessity, the number required.

I realize that it could also be argued that section 14(1)(l) may be construed as being adequate to ground a regulation permitting the Authority to determine from case to case the number of pilots required. In that event, section 9(1)(g) and 8(d) respectively amount only to an indirect means of achieving the same result. However, as against that is the Committee's reluctance to countenance less than straightforward methods, as also the setting of

[*Interprétation*]

Le 21 août 1975

Monsieur Hunter Gordon
Conseiller juridique
Ministère des transports
Immeuble Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Objet: Règlement sur les tarifs de pilotage côtiers de l'Administration de pilotage du Pacifique DORS/73-490, modifié en partie par le DORS/74-331 et le DORS/75-316
Règlement sur les tarifs de pilotage (zone du Fraser) de l'Administration de pilotage du Pacifique, DORS/73-489 modifié en partie par le DORS/74-332 et le DORS/75-315

Monsieur,

Dans chacun des cas cités ci-dessus, les principaux règlements ainsi que les modifications qui s'y rapportent ont été examinés par le Comité le 27 février dernier. Depuis cette date, chaque tarif a été modifié à nouveau; dans les deux cas, on a modifié l'alinéa qui me préoccupe en y élevant le taux prescrit mais la substance de ces dispositions est demeurée inchangée.

Les alinéas (1)*g*) du Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique et du Règlement sur les tarifs de pilotage (zone du Fraser) de l'Administration de pilotage du Pacifique stipulent que:

> «la plus élevée des sommes suivantes $... ou $... par heure ou fraction d'heure de service de pilotage sur un navire auquel est affecté un second pilote et dont les déplacements prévus nécessitent selon l'administration, deux pilotes;»

Ces dispositions sembleraient donner à l'Administration tout pouvoir pour déterminer *ad hoc* les cas où il y a lieu d'affecter deux pilotes à un navire. Je ne suis pas entièrement sûr qu'un tel pouvoir ait été conféré à l'Administration par la Loi sur le pilotage. En vertu de l'alinéa 22 (1)*g*) de celle-ci, l'Administration est chargée de prescrire les tarifs et a le pouvoir de fixer le montant à faire payer

> «*g*) pour les services d'un pilote breveté à bord d'un navire en application d'un règlement général de l'Administration, pris en vertu de l'alinéa *l*) du paragraphe (1) de l'article 14 exigeant la présence à bord d'un pilote breveté.»

En vertu de l'alinéa 14(1)*l*) l'Administration a le pouvoir d'établir les règlements

> «prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque.»

Cet alinéa semble indiquer que des règlements généraux seront établis sur le nombre de pilotes à bord et ne semble pas conférer le pouvoir de décider, selon ces cas et de l'avis de l'Administration du nombre de pilotes requis.

Il est possible de faire valoir que l'alinéa 14(1)(*l*) peut être interprété comme permettant d'établir un règlement autorisant l'Administration à déterminer, selon les cas, le nombre de pilotes requis. Dans ce cas, les alinéas 9(1)*g*) et 8*d*) ne constituent qu'un moyen indirect de parvenir au même résultat. Cependant, à l'encontre de ces interprétations, il faut tenir compte du fait que le Comité n'est pas disposé à autoriser des méthodes qui ne sont pas tout à fait

[*Text*]

requirements on an arbitrary basis rather than in accordance with established rules or with the conscious application of the official mind and the formulation of a deliberate opinion.

I shall be glad to receive your comments in due course.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

September 16, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
The Senate, Parliament Bulidings
Ottawa
K1A 0A4

Re: Si/74-45, Shipping Conferences Exemption Act—Proclamation,
Pacific Pilotage Coastal Tariff SOR/73-490, amended in relevant part by SOR/74-331 and SOR/75-316,
Pacific Pilotage Fraser River Tariff, SOR/73-489, amended in relevant part by SOR/74-332 and SOR/75-315,
SOR/73-716, Atlantic Pilotage Tariff Regulations

Dear Mr. Eglington:

In your letter dated August 27, 1975, you asked me to determine on what date the proclamation SI/74-45 was tabled. I have been informed that this proclamation was tabled on April 10, 1974 in the House of Commons by means of sessional paper 262-1/367A.

In your letter dated August 21, 1975, you asked me for my opinion respecting the validity of paragraphs 9(1)(g) and 8(d) of the Pacific Pilotage Coastal Tariff Regs. and of the Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regs. respectfully. I agree that there is no power under section 22 of the Pilotage Act to deal with the number of pilots to be assigned to a vessel. The reference respecting the number of pilots in paragraphs 9(1)(g) and 8(d) of the tariff regulations must only be a reference back to the provisions in section 16 of the Pacific Pilotage Regulations (SOR/74-242). Legislative authority for the provisions of section 16, if any, must be paragraph 14(1)(l) of the Pilotage Act. It may be that a Court would not support the argument that paragraph 14(1)(l) of the Pilotage Act authorizes such a regulation which gives the Pilotage Authority a discretion as to when two pilots are required.

However, there is an argument to be made to the effect that section 16 does come within the powers of section 14(1)(l) in that it prescribes the conditions under which two pilotsmust be carried.

[*Interpretation*]

directes ni à accepter que les exigences soient définies de manière arbitraire et non selon des règles bien établies, ou tout au moins en appliquant les règlements de manière consciente, dans l'esprit de la Loi et en les formulant de façon délibérée.

Je serais heureux de recevoir vos commentaires à ce sujet en temps utile et dans cette attente.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller juridique,
G. C. Eglington

Le 16 septembre 1975

Monsieur G. C. Eglington, conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Édifices du Parlement
Ottawa, K1A 0A4

Objet: TR/74-45, Loi dérogatoire sur les conférences maritimes—Proclamation.
Partie pertinente des tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique, DORS/73-490, modifiée par les DORS/74-331 et 75-316
Partie pertinente des tarifs de pilotage (zone du Fraser) de l'Administration de pilotage du Pacifique, DORS/73-489, modifiée par les DORS/74-332 et 75-315
DORS/73-716, Règlements sur les tarifs sur l'Administration de pilotage de l'Atlantique.

Monsieur,

Dans votre lettre du 27 août 1975, vous me demandez de préciser à quelle date la proclamation TR/74-45 a été déposée. On m'informe qu'elle l'a été le 10 avril 1974 à la Chambre des communes, document parlementaire 262-1/367A.

Dans votre lettre du 21 août 1975, vous me demandez mon opinion sur la validité des alinéas 9(1)*g*) et 8*d*) respectivement du Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique et du Règlement sur les tarifs de pilotage (zone du Fraser), de l'Administration de pilotage du Pacifique. J'avoue que l'article 22 de la Loi sur le pilotage ne donne aucun pouvoir de décider du nombre de pilotes pouvant être assignés à un bateau. La référence au nombre de pilotes aux alinéas 9(1)*g*) et 8*d*) des Règlements sur les tarifs, doit simplement se reporter aux dispositions de l'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique (DORS/74-242). L'autorisation législative concernant les dispositions de l'article 16, s'il en est, doit se trouver à l'alinéa 14(1)*l*) de la Loi sur le pilotage. Il se peut qu'un tribunal n'appuie pas l'argument voulant que l'alinéa 14(1)*l*) de la Loi sur le pilotage autorise un tel règlement qui donne à l'Administration de pilotage le droit de décider, à sa discrétion, d'affecter deux pilotes.

Cependant, on peut soutenir que l'article 16 tombe sous le coup de l'article 14(1)*l*) du fait qu'il prescrit les conditions qui régissent la présence de deux pilotes.

[*Texte*]

If your letter dated August 21, 1975, you asked me to determine when the Regulations contained in SOR/73-716 were first published in Part I of the Canada Gazette. Notice of these proposed regulations were published, pursuant to section 23 of the Pilotage Act, in Part I of the Canada Gazette in an extra edition dated December 1, 1972 marked as No. 37, Vol. 106. Objections to these proposed regulations were filed with the CTC and the CTC held hearings in May of 1973. In October 1973, the CTC rendered its decision and the regulations made by SOR/73-716 reflect this decision.

I hope that this information satisfies you in these matters. I am back at work as you can see, and you may therefore direct your future correspondence to myself instead of to Mr. Hunter Gordon, with the exception of matters involving Aeronautics which I believe Mr. Leo Shields would prefer to answer directly.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

• 1105

Mr. Eglington: The point at issue boils down to whether Section 16 of the regulations is intra vires Section 14(i), paragraph (1), of the Pilotage Act. Mrs. Temple herself has acknowledged that the validity of the regulation is dubious and that a court may not uphold this section. The result of the existence of Section 16 is to state a rule and then to provide that the rule may be destroyed by the setting of exceptions by the Pilotage Authority. In other words, there is no general rule at all. In light of the effect of the section and Mrs. Temple's letter I would think the course the Committee might be interested in adopting would be to write back to Mrs. Temple and say that they would like her to consider further the validity of Section 16 of the regulations.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, as I understand it, Mrs. Temple has indicated that she feels that the authority is contained in Section 14(i)(l) of the Pilotage Act whereby discretion is given. The question that I would have is why is the discretion there at all? Should it not be stipulated in some way?

Mr. Eglington: It seems a rather odd way of proceeding to state a blanket rule as the minimum number shall be one except where the authorities are of the opinion that the intended movement requires more than one. This really boils down to saying that the number of pilots on board shall be as the Pilotage Authority directs. In any event, as far as Section 14(i)(l) is concerned, at the top of page 2 Mrs. Temple says that maybe the court would not support the argument that Section 14(i)(l), that the Act, authorizes such a regulation.

Mr. Robinson: That having been said, how do we remedy the situation?

Mr. Eglington: If the Committee feels disposed I can write back to Mrs. Temple and say the Committee is not satisfied that, first of all, Section 16 is supported by Section 14(i)(l) of the Act, and that in any event, even if it were, the Committee does not feel that the granting of this absolute discretion to the Pilotage Authority is desirable.

[*Interprétation*]

Dans votre lettre du 21 août 1975, vous me demandez de préciser la date où le Règlement DORS/72-716 a été publié pour la première fois dans la Partie I de la Gazette du Canada. L'avis de ce projet de Règlement a paru, conformément à l'article 23 de la Loi sur le pilotage, dans l'édition supplémentaire du 1er décembre 1972, portant le numéro 37, volume 106 de la Partie I de la Gazette du Canada. Les oppositions à ce projet de Règlement ont été déposées à la CCT qui a tenu ses audiences en mai 1973. En octobre 1973, la CCT a rendu sa décision et le règlement édicté par le DORS/73-716 reflète cette dernière.

J'espère que ces renseignements vous satisferont. Comme vous le voyez, je suis de retour au travail et vous pouvez, par conséquent, vous adresser directement à moi, au lieu d'écrire à M. Hunter Gordon, sauf pour les questions concernant l'aéronautique auxquelles M. Leo Shields préférera, je crois, répondre directement.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique (XL)
(Mme)M. D. Temple

M. Eglington: La question se résume à ceci, à savoir si l'article 16 du Règlement n'outrepasse pas les dispositions contenues à l'article 14 (1)(i) de la Loi sur le pilotage. Mme Temple elle-même admet que la validité du règlement est douteuse et qu'il se peut qu'un tribunal n'entérine pas cet article. En effet, l'article 16 prévoit une disposition qui peut être abolie si l'Administration du pilotage publie des exceptions. En d'autres mots, il n'y a aucune disposition générale. Vu les effets de cet article et la lettre de Mme Temple, il me semble que le comité voudra peut-être écrire de nouveau à Mme Temple pour l'inviter à pousser plus à fond l'étude de la validité de l'article 16 du Règlement.

M. Robinson: Monsieur le président, si j'ai bien compris, Mme Temple précise qu'à son avis, le pouvoir discrétionnaire se trouve à l'article 14 (1)(i) de la Loi sur le pilotage. J'aimerais savoir pourquoi il est question de pouvoir discrétionnaire? Les dispositions d'une loi ne devraient-elles pas être stipulées clairement?

M. Eglington: Cela semble en effet une façon assez bizarre de procéder, à savoir énoncer un règlement voulant que le nombre minimum soit d'un pilote, sauf si l'Administration est d'avis qu'il faut plus d'une personne à cause des mouvements que le navire devra faire. De fait, cela revient à dire que le nombre de pilotes à bord est à l'entière discrétion de l'Administration de pilotage. De toute façon, en ce qui concerne l'article 14(1)(i), Mme Temple déclare au bas de la page 1 de sa lettre que le rapport n'appuie pas l'argument voulant que l'alinéa 14(1)(i) de la Loi sur le pilotage autorise un tel règlement.

M. Robinson: Ceci dit, quel remède apporterons-nous à la situation?

M. Eglington: Si le comité le désire, je pourrai écrire à Mme Temple et lui dire que les membres du Comité ne sont pas convaincus que l'article 16 découle de l'alinéa 14(1)(i) de la loi. Je lui dirai en outre que, de toute façon, les membres du Comité ne croient pas au bien fondé de la discrétion absolue accordée à l'Administration de pilotage.

[*Text*]

Mr. Robinson: If there is to be a discretion it would seem to me that there should be some terms of reference as to how it is exercised. At least we should have that. I am not really as concerned about the discretion being there, but I think we should have some indication of the criteria upon which it is exercised. But maybe we could get a further clarification.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other opinions from members of the Committee?

Mr. Robinson: I might add to that, Mr. Chairman. I am wondering what we would consider as a recommendation that we would make, apart from what Mrs. Temple has said. Or do we have any specific recommendations?

Mr. Eglington: I think it would be rather difficult to make any recommendation of a specific kind without first hearing from the pilotage authorities. For instance, it would be important to know just how often more than one person is ordered on board ship. I think we would need a bit more background information. If we suggest to them that the discretion should be regulated in some fashoin, they may be able to make a suggestion as to a suitable amendment you could consider. We could certainly ask for advice as to the manner in which the discretion has been exercised in the past.

Mrs. Temple has already put us on notice that she is not able to answer some of these factual questions about the operation of the pilotage authorities—they are set up as independent agencies and they are not subject to a great deal of central control with the result that she suggested that if we want factual information as to how the pilotage authorities operate we would do better to write to them direct.

• 1110

Mr. Robinson: I would like to see us do that, Mr. Chairman, because this opens up a really wide area. For instance, one pilotage authority of the four may say we should have two pilots on all boats. Because they have this discretion they can decide that they are going to have two. Another one might just say, we will have one. The expense, for one thing, is something to be considered, safety and the necessity are other matters. This is why I said initially that we should have some indication of what the criterion is to determine whether there should be more than one. Maybe the pilotage authority can give us their point of view on this, then we can take up up again with Mrs. Temple.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That seems to me a good suggestion. Any other opinions? I think counsel might act accordingly.

Mr. Blais: On a point of information—and I apologize for coming in late—what does the regulation-making section or authority consist of in the act?

Miss Mayrand: Section 14.(1) reads:

> An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations . . .

[*Interpretation*]

M. Robinson: S'il doit exister un pouvoir discrétionnaire, il me semble qu'il devrait également y avoir des précisions quant à son exercice. Nous devrions au moins avoir cela. Ce n'est pas tant l'existence de cette discrétion qui m'inquiète, mais je crois que nous devrions avoir idée des critères qui régissent son exercice. Nous pourrions peut-être obtenir de plus amples renseignements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les membres du comité ont-ils d'autres opinions à exprimer?

M. Robinson: Encore un mot, monsieur le président. Je me demande quelle devrait être notre recommandation, outre ce qu'a déjà dit M^me^ Temple. Peut-être n'avons-nous pas de recommandation précise.

M. Eglington: Je crois qu'il serait assez difficile de faire des recommandations précises avant d'avoir des nouvelles de l'Administration du pilotage. Par exemple, il serait important de savoir combien de fois plus d'une personne est appelée à monter à bord d'un navire. Je crois que nous devrions avoir plus de faits. Si nous leur proposons de régir de quelque façon ce pouvoir discrétionnaire, ils seront peut-être en mesure de proposer des modifications pour notre étude. Nous pourrions certainement nous enquérir de la façon dont on a exercé ce pouvoir discrétionnaire dans le passé.

M^me^ Temple nous a déjà prévenus qu'elle était incapable de répondre à certaines questions précises au sujet du fonctionnement de l'Administration du pilotage—ce sont des organismes indépendants qui ne sont soumis qu'à très peu de contrôle central. Par conséquent, elle nous conseille, si nous désirons connaître les faits quant au fonctionnement de l'Administration du pilotage d'écrire à celle-ci directement.

M. Robinson: C'est ce que nous devrions faire, monsieur le président, parce que cela ouvre la porte sur beaucoup de choses. Par exemple, une des quatre administrations peut décider qu'il faut deux pilotes sur tous les navires. Comme elle dispose de ce droit, elle peut en imposer deux. Une autre administration pourrait simplement décréter qu'elle n'en veut qu'un seul. Il faut tenir compte, entre autres choses, du coût que cela entraîne. Il y a également les questions de la sécurité et de la nécessité. C'est pourquoi j'ai dit au début que nous devrions connaître le critère d'après lequel on décidera qu'il faut plus d'un pilote. J'aimerais que les administrations en pilotage nous communiquent leur point de vue à ce sujet, après quoi nous pourrons en discuter de nouveau avec M^me^ Temple.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela me semble être une bonne suggestion. Y a-t-il d'autres opinions? Je pense que notre conseiller en tiendra compte.

M. Blais: J'aimerais simplement obtenir un renseignement. Soit dit en passant, je m'excuse d'être arrivé en retard. En quoi consiste, dans la Loi, l'article sur les règlements généraux au sujet des administrations?

Mlle Mayrand: L'article 14.(1) se lit comme suit:

> Une administration peut, avec l'approbation du gouverneur en Conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux . . .

[*Texte*]

And Section 14.(1)(l) reads:

> ... prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time.

Mr. Blais: "Prescribing the minimum that shall be on board ship ..." So they can place any minimum—whether one, or two, or three or four?

Mr. Eglington: By regulation.

Mr. Blais: Then, if it is empowered to prescribe minima—whether one, two, three or four or five—by regulation, once it prescribes the regulation indicating that, in certain instances, one is the minimum and, in other instances, two may be the minimum, how does it all overstep the bounds of the authority that is granted to it? Or do I not understand the problem?

Mr. Eglington: They are not specifying the circumstances in which the other number shall be two, it is left to the discretion of the pilotage authority. And the way in which the exception is written, in Section 16, means that the Pilotage Authority is granted, under its own regulations, an unfettered discretion toward one or two.

Mr. Blais: Is it then a principle of drafting of regulations—and again I must confess to ignorance in this regard—that the criteria have to be set out in the regulations as to when the exercise of discretion is to be utilized?

Mr. Eglington: I think the answer to that is probably that it is an operating rule that the Committee has adopted last year that discretions, when granted, should not be absolute without very good reason and that they should, wherever possible, be regulated by specifying the criteria for the Authority to consider in making up its mind.

Mr. Blais: I see. So this is a running rule of this particular Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I wondered if the order in council had itself indicated the circumstances? But one of the effects I see, is that it purported to delegate that right to the Authority, giving it unfettered discretion; that is where, in my view, part of the offence lies. If the order in council had indicated, quite clearly, under what conditions the minimum number of pilots should be established, that is perfectly within the meaning of the section of the act that grants the power. But it has failed to do that, and rather says, we give to this authority unfettered right to do it—which, under the rule we established, and maybe as well under a general principle of law, seems to be offending. That, as I see it, is one of the major problems.

• 1115

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any comments? Then I presume we can turn to the next item, which appears to be SI/72-98, SI/73-33, SI/73-84, SI/74-63, SI/75-47—P.E.I. Milk Marketing Levies Orders, and we have comments from counsel on that.

[*Interprétation*]

Et l'article 14.(1)(l) se lit comme suit:

> ... prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque.

M. Blais: «Prescrivant le nombre minimal qui doivent être à bord d'un navire ...» Ils peuvent donc établir n'importe quel minimum—un, deux, trois ou quatre?

M. Eglington: D'après les règlements.

M. Blais: Donc, si les règlements donnent à l'administration le pouvoir d'établir des minimums, que cela soit un, deux, trois, quatre ou cinq, une fois que l'administration établit que dans certains cas le minimum est de un et, dans d'autres cas, que le minimum est de deux, comment peut-on l'accuser d'outrepasser ses pouvoirs? A moins que je ne comprenne pas le problème?

M. Eglington: On ne nous précise pas dans quelles circonstances l'autre nombre sera deux; cela est laissé à la discrétion de l'administration de pilotage. En outre, la manière dont cette exception est rédigée à l'article 16 signifie que l'on accorde à l'administration de pilotage, aux termes de ses propres règlements, l'entière liberté d'opter pour un ou pour deux pilotes.

M. Blais: Il s'agit donc d'un principe de rédaction des règlements et je dois avouer, encore une fois, mon ignorance à ce sujet. Faut-il établir, dans les règlements, les critères permettant de décider quand le recours à la discrétion de l'administration peut être appliqué?

M. Eglington: En guise de réponse, disons qu'il s'agit en somme d'une règle courante que le comité a adopté l'année dernière et d'après laquelle les latitudes accordées ne doivent pas être absolues à moins qu'il y ait de très bonnes raisons pour cela; la latitude doit en outre être réglementée, si possible, au moyen de critères dont l'administration doit tenir compte lors de sa prise de décision.

M. Blais: Je vois. Il s'agit donc d'une règle courante de ce comité-ci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je me demande si le décret du Conseil n'indique pas déjà les circonstances? On avait tout de même, d'après moi, l'intention de déléguer ce droit à l'administration, en lui donnant ainsi toute latitude; je crois justement que c'est là que bât blesse. Si le décret du Conseil avait indiqué bien clairement dans quels cas il fallait préciser le nombre minimum de pilotes, cela aurait été parfaitement en accord avec l'article de la Loi qui accorde ce pouvoir. Toutefois le décret n'a pas donné de précisions et laisse à l'administration le droit sans équivoque d'agir à sa guise, ce qui, aux termes du règlement que nous avons établi et des principes de droit me paraît mauvais. C'est là, d'après moi, un des problèmes principaux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres remarques? Nous pourrions passer à la série suivante SI/72-98, SI/73-33, SI/73-84, SI/74-63, SI/75-47, décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard. Il y a un commentaire du conseiller.

[*Text*]

Mr. Robinson: I just might say, Mr. Chairman, the impression I get from counsel is that we should leave it in cents whereas it seems to me we are moving into the decimal system and the metric system and everything else and maybe we should really consider the decimal system and use that.

Mr. Eglington: Well, since there are already decimals . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I was going to say, Mr. Robinson, that the point here is that the amounts can be specified either as decimal dollars or as cents, and since both are decimals it seems to me that there is something in counsel's suggestion that typographical errors are less likely to occur if you have it down in so many cents. This other business where you have 0.0326 can very easily lend itself to the kind of thing where somebody puts the period in the wrong place and the dot in the wrong place as—"those damned dots", as Lord Randolph Churchill called them—and gets the thing muddled up. Then you have to have a fresh document explaining that was a mistake and does not mean one-third of a cent or something of that kind.

Mr. Robinson: I would be inclined to agree with you 100 per cent in terms of thinking of it only from the Canadian point of view, but if there is any international point of view, to be considered I would think it would be much simpler for them if we were to use this other system of a decimal point of a dollar rather than cents.

Mr. Eglington: There is no international aspect to it, Mr. Robinson. Maybe I am overruled then. I take it, too, that the reason we were asked the question may have been because certain people wished to be backed up in the fight with people that perhaps we could call purists in these matters.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Lafond.

Senator Lafond: Mr. Chairman, it seems obvious to me that the more figures you use to express a given amount or a given factor the more liable you are to have typographical errors. The only way to correct that, if it could be done, would be to suggest that the normal practice of commercial instruments be used in matters of this type, such as 3.26 cents per pound or 3.26 and then spell it out in brackets . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, we might want to put the other in brackets, but the ordinary person who is dealing with this—and the people who are paying these will be ordinary people—I should think would find it much clearer if he did not have a flock of figures staring him in the face, but something as simple as possible.

Mr. Co-Chairman, we are now on the second item here, the Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, where counsel has suggested rather delicately and subtly that perhaps we would have fewer typographical errors, which is a problem that I think came before us before, if the amount of the levies was expressed as 3.26 cents rather than 0.0326 dollars. Mr. Robinson has suggested that if there is any international aspect to this we might perhaps better stick to the 0.0326 dollars, but counsel has assured us that there is no international aspect. Senator Lafond and I are both inclined to think, if the Chairman is allowed an opinion on these matters, the 3.26 cents is simpler. It reminds me of Dr. Johnson on the definition of a cow. He said the proper definition was "animal quadrupes ruminans". "But, sir, cow is plainer." I think it is that way here. Here you have the 0.0326 is "animal quadrupes ruminans" and that 3.26 is "cow is plainer."

[*Interpretation*]

M. Robinson: J'ai l'impression, d'après ce commentaire, qu'il faudrait laisser les cotisations en cents, et pourtant nous nous acheminons vers le système décimal, le système métrique. Il faudrait peut-être envisager l'utilisation du système décimal.

M. Eglington: Étant donné qu'il y a déjà des décimales.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais dire, monsieur Robinson, que les montants peuvent être mentionnés en fractions décimales de dollars ou en cents. Étant donné que les deux sont des fractions décimales, le conseiller a peut-être raison de suggérer qu'il y aurait moins d'erreurs typographiques, si la somme était exprimée en cents. Si vous écrivez, par exemple, 0.0326, quelqu'un peut très bien déplacer le point, ces satanés points comme disait Randolph Churchill; tout serait changé. Il faudrait alors émettre un document nouveau expliquant qu'il y a eu erreur, que cela ne signifie pas qu'il s'agit d'un tiers de cent ou quelque chose du genre.

M. Robinson: Je serais plutôt d'accord avec vous, si l'on s'en tient au point de vue canadien, mais il ne faut pas oublier le point de vue international. Ce serait beaucoup plus simple, dans ce dernier cas, de se servir de l'autre système du point décimal pour le dollar plutôt que pour les cents.

M. Eglington: Il n'y a pas d'aspect international ici, monsieur Robinson. Je n'ai peut-être pas raison. Je comprends bien la raison de cette question, c'est que certains désiraient notre appui dans leur lutte contre les puristes dans cette affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, j'ai l'impression que, plus vous alignez de chiffres, un montant ou un facteur, plus il y a risque d'erreurs typographiques. La seule façon de les éviter serait de proposer de faire comme les entreprises commerciales, de dire par exemple 3.26 cents la livre ou 3.26 et de l'écrire en toute lettres entre paranthèses . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, nous voulons bien l'écrire entre paranthèses, mais les gens ordinaires, ceux qui doivent payer, trouveront qu'il est plus facile de ne pas avoir une série de chiffres à la suite les uns des autres. Il faut leur donner quelque chose d'aussi simple que possible.

Monsieur le coprésident, nous passons maintenant à la seconde question, aux décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard. Le conseiller a laissé entendre de façon délicate et subtile qu'il y aurait peut-être moins d'erreurs typographiques, et nous avons déjà parlé de ce problème, si le montant des cotisations était exprimé en cents, par exemple, 3.26 cents, plutôt qu'en dollars: 0.0326. M. Robinson a songé à l'aspect international de la question, disant qu'il faudrait peut-être retenir la formule 0.0326 dollars, mais le conseiller nous assure que le point de vue international n'existe pas. Le sénateur Lafond et moi-même croyons, si le président peut avoir une opinion en la matière, que 3.26 cents est plus simple. Cela me rappelle la définition d'une vache donnée par le docteur Johnson. Il disait que la définition juste était «animal quadrupes ruminans» mais, monsieur, le mot «vache» est plus simple. C'est la même

[*Texte*]

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am delighted that everybody has brought a sense of outrage on such a large matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I may have to check the record to see that animal quadrupes ruminans is correctly transcribed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, we know that you meant cow in English and vache in French.

• (1120)

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. co-Chairman, perhaps you would like to resume your usual function of conducting the affairs of the Committee with crispness and determination.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I guess you were referring to me. Thank you, Mr. co-Chairman.

Mr. Robinson: On a point of order, Mr. Chairman, at this point I might mention that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I cannot say this has happened too frequently but, certainly, in the notes that I have before me today on the agenda, some of the sheets are improperly placed. They are backwards and there are one or two missing. There are a couple of extra numbers of the same one—in the copy that I have, anyway. I do not know whether she has counted them all but it made it a little bit difficult to try to figure out what was going on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think I have a few duplicates. I did not notice any missing but that may be because I did not scrutinize them carefully enough. But I think I have a few duplicates. Presumably, the staff will take notice of this.

Mr. Robinson: The next one coming up is one of those, for instance, where we have a two-page letter with the other letter in between the two pages.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think what has happened, according to the Clerk, is that because we shifted the Statutory Instruments to a Tuesday rather than a Thursday meeting, there was a little bit more haste that was undue than has occurred in the past. I think this is our problem but I hope everybody will be able to find themselves among these documents.

Mr. Robinson: Well, one of my reasons for bringing it up was that I would hope when we print the comments on the next two pages, or something, that we make sure we get the right pages. That is the only thing really that could be a problem.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am sure the printers will see to that all right. I am glad you mentioned it because it would be lamentable if we got . . ., What was the wording, the expression we got the other day, "bouillie pour les chats" a dog's breakfast, in the middle of our proceedings.

[*Interprétation*]

chose ici, 0.0326 est l'équivalent de notre «animal quadrupes ruminans», alors que 3.26 est le mot «vache», plus simple.

Des voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (M. McCleave): Je suis ravi qu'on s'indigne pour une question aussi importante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je devrai peut-être vérifier le compte rendu pour voir si on a bien écrit «animal quadrupes ruminans».

Le coprésident (M. McCleave): De toutes façons, nous savons que vous voulez dire «*cow*» en anglais et «*vache*» en français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, pourriez-vous reprendre la direction de la discussion avec votre maîtrise habituelle.

Le coprésident (M. McCleave): C'est de moi dont vous parlez? Je vous remercie, monsieur le coprésident.

M. Robinson: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Allez-y, monsieur Robinson.

M. Robinson: Bien que cela ne soit pas arrivé souvent, je remarque qu'il y a des erreurs dans l'ordre du jour d'aujourd'hui; certaines pages ont été mal numérotées ou mal placées et d'autres manquent. Je ne sais pas si la secrétaire a bien compté toutes les pages, mais ces erreurs font qu'il est difficile de s'y retrouver.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai quelques pages en double exemplaire mais je n'ai pas remarqué qu'il en manque. Le personnel prend bonne note de ce que vous venez de dire.

M. Robinson: Il y a également dans mon dossier une lettre de 2 pages avec une autre lettre glissée entre les deux.

Le coprésident (M. McCleave): Le greffier me signale que cela est dû au fait que la séance a été avancée du jeudi au mardi, si bien que le personnel a été obligé de bâcler la besogne un peu trop vite. J'espère néanmoins que nous parviendrons tous à nous retrouver dans nos documents.

M. Robinson: J'espère que l'on fera attention à la pagination lorsqu'on imprimera les commentaires sur les deux pages suivantes, car des erreurs pourraient causer des difficultés.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suis sûr que les imprimeurs y veilleront. Je suis heureux que vous avez soulevé cette question de façon à éviter qu'on qualifie encore notre compte rendu de «bouillie pour les chats».

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, we turn, Mr. Chairman, to the Egg Regulations, SOR/74-246, which had been before the Committee on April 24, 1975. There is a variety of correspondence here and perhaps we should get it printed, if we are to print it, in its proper form or in sequence, rather. Let us be sure since, apparently, some people do not have all the documents.

Mr. Eglington, can you list the documents off?

Mr. Eglington: Well, there was, of course, the original comment which does not come out with the correspondence. We assume that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, let us print it.

(See Issue 25 dated April 24, 1975, Page 25:35.)

June 12, 1975

R. Roger, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Agriculture,
Sir John Carling Building,
Carling Avenue,
Ottawa, Ontario K1A 0C5

Re: SOR/74-246, Egg Regulations

Dear Mr. Roger:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of 24th April last. The Committee having considered, in particular, section 36 of the Regulations in light of subsection 10(2) and 10(4) of the Act, I am instructed to enquire of you,

(i) why so long a period as six months was prescribed in section 36 of the Regulations in lieu of the period of ninety days mentioned in section 10(2) of the Act; and

(ii) why no regulations have been made pursuant to section 10(4) of the Act providing for the safeguarding of seized and detained eggs?

I shall be glad to receive your comments in reply in due course.

Yours sincerely,
G. C. Eglington, Counsel.

September 17, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel Standing Joint Committee on
Regulations
and Other
Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/74-246: Egg Regulations

Dear Sir:

Further to your letter of June 12, 1975, we have now received from Mr. C. R. Phillips, the Assistant Deputy Minister, a memorandum dated August 27, 1975, addressed to Mr. Roger.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS-74/246, règlement sur les œufs, dont le Comité a été saisi le 24 avril 1975. Il y a eu tout un échange de correspondance à ce sujet qu'il serait peut-être bon de faire imprimer, mais dans l'ordre, bien entendu. Il faudrait vérifier, car les membres ne semblent pas tous avoir des dossiers complets.

Pourriez-vous nous donner la liste des documents, monsieur Eglington.

M. Eglington: Il y a le premier commentaire qui ne fait pas partie de la correspondance . . .

Le coprésident (M. McCleave): On devrait l'imprimer également.

(Voir page 25:35 du fascicule 25 en date du 24 avril 1975.)

Le 12 juin 1975

Monsieur R. Roger,
Directeur,
Service du contentieux
Ministère de l'Agriculture
Edifice Sir John Carling
Avenue Carling
Ottawa (Ontario) K1A 0C5

Objet: DORS/74-246, Règlement sur les œufs

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été étudié par le Comité à sa réunion du 24 avril dernier. Comme il a examiné surtout l'article 36 du Règlement en fonction du paragraphe 10(2) et 10(4) de la Loi, je suis chargé de vous demander:

(i) pourquoi une période aussi longue que six mois a été prescrite à l'article 36 du Règlement au lieu de la période de 90 jours mentionnée à l'article 10(2) de la Loi; et

(ii) pourquoi aucun règlement n'a été établi conformément à l'article 10(4) de la Loi concernant la protection des œufs saisis et retenus?

Veuillez me faire part de vos commentaires en temps voulu et agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
G. C. Eglington

Le 17 septembre 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller du Comité mixte
des règlements
et autres
textes réglementaires
Sénat du Canada
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-246: Règlement sur les œufs

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 12 juin 1975, nous avons reçu de M. C. R. Phillips, sous-ministre adjoint, un note datée du 27 août 1975 et adressée à M. Roger.

[*Texte*]

I enclose a copy of the memorandum which explains the reasons that prompted the Department to select six months instead of ninety days, and why no regulations have been made concerning the safeguarding of seized and detained eggs.

If there is some further inquiry to be made, please advise me.

I should note that Mr. Roger is no longer the Director of Legal Services at the Department of Agriculture and I am, for the present, acting as Director.

Yours truly,

C. P. Hughes
A/Director

August 27, 1975.

MEMORANDUM TO:

Mr. R. Roger, Director, Legal Services.

FROM: C. R. Phillips

SUBJECT: Canada Agricultural Products Standards Act—Letter from G. C. Eglington, Counsel, Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments

In response to Mr. Eglington's first question, the answer is as follows:

The purpose of detention is to withhold from the market product not conforming with the law. The section provides that following detention, product must be released when in conformity with the law unless proceedings have been instituted in respect of the violation. It furthermore states that if proceedings have not been instituted in ninety days or such longer period as may be prescribed, the product must be released.

Experience has indicated that most products can be brought into conformity in a very short period after detention if the owner acts to correct the discrepancy with reasonably speed. When this does not occur and no action is taken by the owner to correct the discrepancy, it is quite proper that the court should be asked to rule on the matter and determine what action, if any including forfeiture, should be taken. Our experience, particularly when it is desirable to provide the owner some time to correct the discrepancy, is that it is not possible to proceed to the point of institution of proceedings (laying of information) in less than six months because of the checks and balances in governmental procedures required before any information may be laid. Accordingly, the regulation prescribes a six-month period which is in conformity with period for summary conviction offences under the Criminal Code.

On the other question, we have not had regulations made under 10(4) for safekeeping because in practice eggs are normally found in refrigerated warehouses and are retained there during detention by the proprietor until corrected by the owner.

Should it be necessary in future to require regulations because of difficulty respecting safekeeping, it would be our plan to utilize this authority.

[*Interprétation*]

Vous trouverez ci-joint une copie de cette note qui explique pourquoi le ministère a opté pour six mois au lieu de 90 jours et l'absence de règlement concernant la protection des œufs saisis et retenus.

Si vous avez d'autres questions, vous voudrez bien me les adresser.

M. Roger n'est plus directeur du Service du contentieux au ministère de l'Agriculture et j'occupe ce poste pour le moment.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur suppléant
C. P. Hughes

le 27 août 1975

NOTE A L'INTENTION DE:

M. R. Roger Directeur Service du contentieux

DE: C. R. Phillips

OBJET: Loi sur les normes des produits agricoles du Canada—lettre de M. G. C. Eglington, Conseiller du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires.

Voici la réponse à la première question de M. Eglington:

La rétention a pour but de retirer du marché les produits qui ne sont pas conformes à la Loi. L'article prévoit la mise en circulation des produits détenus une fois qu'ils sont conformes à la Loi à moins que des poursuites n'aient été engagées par suite de l'infraction. Il est précisé que si des poursuites n'ont pas été entamées dans les 90 jours ou dans une période plus longue qui serait prescrite, les produits doivent être remis en circulation.

L'expérience nous a montré que la plupart des produits peuvent se conformer à la loi très peu de temps après la rétention si le propriétaire agit assez rapidement pour corriger ce qui ne va pas. Dans le cas contraire et si aucune mesure n'est prise par le propriétaire pour corriger les imperfections, il est tout à fait normal qu'on demande à la cour de se prononcer sur la question et de déterminer les mesures à prendre, y compris la confiscation. L'expérience nous a appris, surtout lorsqu'il est souhaitable d'accorder un délai au propriétaire pour corriger les imperfections, qu'il n'est pas possible d'entamer des poursuites (présentation des faits) en moins de six mois, en raison des vérifications et des contrôles requis par les procédures gouvernementales avant toute présentation de faits. Par conséquent, le règlement prescrit une période de six mois qui correspond à celle prescrite dans le cas des condamnations sommaires, en vertu du Code criminel.

Quant à l'autre question, il n'y a pas de règlement aux termes de l'article 10(4) pour la protection des œufs, parce qu'en général, ceux-ci sont entreposés dans des entrepôts frigorifiques et sont retenus là par le propriétaire jusqu'à ce qu'ils soient conformes à la loi.

Si un règlement se révèle nécessaire à l'avenir en raison des difficultés résultant de la protection des œufs, nous avons l'intention d'exercer le pouvoir en question.

[*Text*]

Similarly should it become necessary in future to request forfeiture by the courts, it would be our intention to utilize authority to make regulations about forfeiture.

C. R. Phillips,
Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: . . . you can get it out of your files. Then there is a letter from myself to Mr. Roger, who was then the Director of Legal Services, Department of Agriculture, and then a reply . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the date of that is . . .

Mr. Eglington: June 12. And then there is a reply from Mr. Craig Hughes, the Acting Director of Legal Services of Agriculture enclosing a memorandum from Mr. Phillips of August 27.

Mr. Robinson: I can understand, Mr. Chairman, why the suggestion was made that the time be not 90 days but six months. But I think there is a red herring in the letter when they bring in the Summary Convictions and say there is a six-month delay of charge. I really do not see that has any relevancy at all with the 90 days. We should not be confused by thinking it is merely conforming to it, and I do not think it was the intention at all.

Mr. Eglington: If Parliament had intended the same period to apply, it would have said so but it says specifically 90 days or such longer period as the regulations prescribe.

Mr. Robinson: But having said that, is our counsel satisfied with the explanation that was given? It would seem that it would take more time than 90 days to frame a charge, probably do their investigation and lay the information.

Mr. Eglington: Well, they seem to indicate that it takes longer than 90 days to bring the product into conformity. I cannot say that I fully understand, as a result of this memorandum, just why it is that it should take 90 days to bring eggs into conformity.

Mr. Robinson: You see, the reason I mentioned that particularly, Mr. Chairman, is that I know from the second page of the letter of C. R. Phillips, at the top of the page, where there is representation to sealing up the storage warehouse where you have eggs, or something of that nature, I am just wondering how long do eggs last? Do they last that long or would they have to be moved? Certainly, they would not be in a saleable condition if we seal them up for six months.

Mr. Eglington: Well, I would not have thought, even under refrigeration, they would have been terribly pleasant after six months but Agriculture seems to think there has been no problem so far and, therefore, there is no reason to provide, by regulation, for storing them. Of course, that leaves out of account the first time it happens that there are eggs that are not in cold storage.

Senator Lafond: There may have been no problems with respect to the act but there have been problems with respect to eggs.

[*Interpretation*]

De même, s'il faut recourir au tribunal pour faire confisquer des marchandises, nous utiliserons ce pouvoir pour établir un règlement concernant la confiscation. Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
C. R. Phillips

M. Eglington: Ce commentaire figure dans vos dossiers. Ensuite, il y a la lettre que j'ai adressée à M. Roger, directeur du Service du contentieux du ministère de l'Agriculture et ensuite une réponse . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cette lettre date de quand?

M. Eglington: Du 12 juin. Ensuite vient la réponse de M. Craig Hughes, directeur suppléant du Service du contentieux du ministère de l'Agriculture, lettre à laquelle est attachée une note de M. Phillips datée du 27 août.

M. Robinson: Je comprends la raison pour laquelle on a suggéré d'étendre la période de 90 jours à 6 mois. Néanmoins, j'estime que l'allusion aux condamnations sommaires est une diversion de même que la période de 6 mois mentionnée dans ce paragraphe. Je ne vois pas ce que cela vient faire dans la disposition sur les 90 jours. N'allons pas croire que cela s'applique.

M. Eglington: Si le Parlement avait voulu que la même période s'applique, il l'aurait stipulé explicitement, alors qu'il est question de 90 jours ou d'une période plus longue selon les règlements.

M. Robinson: Est-ce que notre conseiller juridique accepte les explications qui lui ont été fournies? Il me semble qu'il faudrait plus de 90 jours pour rédiger l'inculpation, procéder à l'enquête et faire la présentation des faits.

M. Eglington: Ils disent que cela prend plus de 90 jours pour rendre le produit conforme. Ayant lu cette note, je ne comprends toujours pas pourquoi il faut plus de 90 jours pour que les œufs soient conformes à la loi.

M. Robinson: Au bas de la première page de sa lettre, M. C. R. Phillips parle des œufs retenus dans les entrepôts. Or, je me demande si des œufs peuvent être conservés aussi longtemps et je ne pense pas qu'ils puissent encore être commercialisés après avoir été entreposés pendant 6 mois.

M. Eglington: Je pense que même dans un entrepôt frigorifique, des œufs ne doivent plus être très bons au bout de six mois, cependant le ministère de l'Agriculture soutient qu'il n'y a pas eu de problème et est donc d'airs que des règlements sur l'entreposage des œufs sont superflus. Bien entendu, il ne tient pas compte du fait qu'il y a des œufs qui ne sont pas entreposés dans des entrepôts frigorifiques.

Le sénateur Lafond: La loi n'a peut-être pas posé de problèmes mais les œufs en ont posés.

[*Texte*]

• 1125

Mr. Robinson: I was going to say, I seem to recall a certain rotten egg scandal a year or so ago.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Senator Lafond put his finger squarely on it. What about truth in advertising? If they were to sell those eggs at a subsequent time, should they say these eggs have been allowed to age under process of law that lasted for at least six months because the regulations of some government department required that? Is that so, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I would not know, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If they are found to be in conformity and go back on the market, then they are certainly going to be much older than when they became the subject of dispute. Is that not so?

Mr. Eglington: Essentially that would be correct.

Mr. Robinson: That brings up the point too of how they are sealed off in a warehouse. How is this done? Do we have any information on this at all?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: They do not just seal up the door of the warehouse and not allow anybody in.

Mr. Eglington: I assume they put a padlock on it and seal the lock.

Mr. Robinson: So theoretically, the way this reads at the moment, the eggs could be sitting there for six months and they may already have been there for some period of time as well.

Mr. Eglington: The really distressing thing, I think, is that it is all very well for Mr. Phillips to say there has been no need to provide for safe-keeping so far, but it is not going to solve the problem when it does arise. Since authority was given to them in the act to make provision for safe-keeping, one would have thought that for the sake of the few words that would be necessary, they could have done so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we had better find out from them again in the light of our discussions what their practice is, especially with regard to a subject that has already been front and centre in one parliamentary inquiry.

Mr. Robinson: Not only that, Mr. Chairman, but I got the distinct impression in their letter that they are going to look into it when they have a problem and not before. I think we are foreseeing that there could be a problem, and I agree with you, Mr. Chairman, that maybe the time to look at it is now.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That sounds a little like the story that Lord Frederick Hamilton tells of going down to see some ancient monastery in the cliffs in Montenegro. You are let down by a rope to see this, and he asked one of the monks how often they renewed the rope. The answer was, "Why, of course, when it breaks, monsieur".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next matter is SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations. This follows up something that was before us on May 8, 1975. There is a letter of May 13 from counsel, Miss Mayrand, and the reply of Miss Robertshaw on June 27. Perhaps the paragraphs themselves should be printed without putting on the heading and the like.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Si je me souviens bien, il y a eu un scandale des œufs, il y a un an environ.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Lafond a vu juste. Et la publicité trompeuse? Si ces œufs doivent être vendus ultérieurement, précisera-t-on alors que c'est parce que l'application de la loi a duré au moins six mois en vertu de règlements d'un ministère? Qu'en pensez-vous monsieur Eglington?

M. Eglington: Monsieur le président, je ne saurais dire.

Le coprésident (M. McCleave): Si on les déclare comestibles et si on les met sur le marché, ils seront encore plus vieux qu'au moment où la controverse a éclaté. N'ai-je pas raison?

M. Eglington: En effet.

M. Robinson: Connaît-on la façon dont ils sont scellés dand un entrepôt? Sait-on quelque chose de la façon dont cela est fait?

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Il ne s'agit pas simplement de sceller la porte de l'entrepôt et d'interdire à quiconque d'y entrer.

M. Eglington: Je suppose qu'on met un cadenas sur la porte et qu'on en scelle la serrure.

M. Robinson: En théorie, donc, d'après le libellé du texte, les œufs pourraient être là pendant six mois et même plus.

M. Eglington: Le plus inquiétant à mon avis, même si M. Phillips dit qu'on n'a pas eu besoin de les mettre en sûreté jusqu'à maintenant, c'est que cela ne résoudra pas le problème s'il surgit. La loi dispose que le ministère peut prendre des mesures de sûreté; ils auraient dû le faire car il suffisait de quelques mots.

Le coprésident (M. McCleave): A la suite de cette discussion, j'estime qu'il serait préférable de lui demander quelle est sa façon de procéder surtout relativement à une question qui a déjà été fouillée lors d'une enquête parlementaire.

M. Robinson: Monsieur le président, c'est d'autant plus nécessaire que la lettre du ministre me donne l'impression qu'on attendra que surgisse un problème pour agir. Nous prévoyons qu'il pourrait surgir un problème et je conviens avec vous, monsieur le président, qu'il est peut-être grand temps qu'on se penche sur la question.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Cela me rappelle une histoire de Lord Frederick Hamilton qui visitait un vieux monastère du Montenegro. Pour s'y rendre il fallait descendre une corde qui vous y déposait; c'est alors qu'il a demandé à un des moines s'il remplaçait la corde fréquemment. Ce dernier lui a répondu: «Mais pourquoi donc, nous attendons qu'elle casse, monsieur».

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au DORS/73-476, Règlement sur la taille des vêtements portant la marque de commerce nationale. Nous reprenons une question que nous avons étudiée le 8 mai 1975. M^lle^ Mayrand a envoyé une lettre le 13 mai à M^lle^ Robertshaw qui y a répondu le 27 juin. Il serait peut-être bon de consigner les paragraphes pertinents au compte rendu en laissant de côté l'en-tête etc.

[*Text*]

May 13, 1975

Miss C. Robertshaw,
Legal Adviser,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Place du Portage,
Hull, Quebec.

Re: SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations

Dear Miss Robertshaw:

At its meeting of May 8th the Joint Committee examined the above amending regulation. A discrepancy between the English and French texts was noted. In section 1(10) of the Schedule, the English text refers to (Children and Boys) while the French text refers to (enfants et garçonnets). The word "garçonnet" is used elsewhere in the Schedule (e.g. item 50) as the equivalent of "little boys" in contradistinction to "boys". The Committee felt that item 52 should either read "(Children and Little Boys)" in English or "(enfants et garçons)" in French.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

June 27, 1975

Miss L. Mayrand
Counsel, the Senate
Committee on Regulations
Victoria Building
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario.

Dear Miss L. Mayrand:

Re: SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations

With respect to your letter of May 13, please be advised that I have asked the Legislation Section, Department of Justice to make the necessary correction in the French version of the above-noted regulation.

As soon as this has been done, I will advise you.

Yours truly,

Corinne Robertshaw
Legal Adviser
Department of Consumer
and Corporate Affairs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you satisfied with this? Miss Mayrand is satisfied.

Mr. Robinson: I assume we will do a follow-up anyway. I notice from the letter they say that as soon as the correction has been made we will be advised. Maybe it should be put on our list too so that if we do not hear from them within a reasonable length of time, we will follow up on this.

[*Interpretation*]

Le 13 mai 1975

Mademoiselle C. Robertshaw
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation et des
Corporations
Place du Portage
Hull (Québec)

Objet: DORS/73-476, règlement sur la taille des vêtements portant la marque de commerce nationale.

Mademoiselle,

Au cours de sa réunion du 8 mai, le Comité mixte a examiné le règlement mentionné ci-haut. On a pu noter une différence entre la version anglaise et française du texte. A l'article 1(10) de l'annexe, le texte anglais fait allusion à (Children and Boys) alors que le texte français parle de (enfants et garçonnets). Le mot «garçonnet» est mentionné ailleurs à l'annexe (par exemple l'article 50) et sert d'équivalent à «little boys», pour marquer la différence avec «boys». Le Comité pense que l'article 52 devrait se lire comme suit en anglais «(children and little boys)» ou en français «(enfants et garçons)».

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de ma considération distinguée.

Le conseiller
L. Mayrand

le 27 juin 1975

M^lle^ L. Mayrand
Conseillère du Comité mixte permanent
des règlements
Edifice Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Mademoiselle,

Objet: DORS/73-476, Règlement sur la taille de vêtements portant la marque de commerce nationale—modification

En ce qui concerne votre lettre du 13 mai, j'ai l'honneur de vous informer que j'ai demandé à la section de la législation du ministère de la Justice d'apporter les corrections nécessaires à la version française du règlement susmentionné.

Dès que cela sera fait, je vous en informerai.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Corinne Robertshaw
Conseillère juridique
Ministère de la Consommation
et des Corporations.

Le coprésident (M. McCleave): Cela vous convient-il, mademoiselle Mayrand? M^lle^ Mayrand dit que oui.

M. Robinson: On donnera probablement suite à l'affaire car je remarque, en lisant la lettre, qu'on nous avisera dès que les corrections auront été apportées. Il sera peut-être bon d'inscrire cette affaire sur notre liste afin d'y revenir si l'on ne nous répond pas dans un délai raisonnable.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The next one deals with regulations and orders under Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act before us on July 3. The relevant correspondence starts with Mr. Eglington's letter of September 3 to Mr. Ross in the Privy Council Office, and the reply of October 8 by Mr. Ross. These are printed herewith.

September 3, 1975

A. S. Ross Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Ross:

Re: Regulations and Orders of commodity boards, etc. under section 2, Agricultural Products Marketing Act

Many such Regulations and Orders were considered by the Committee at its meetings held on 3rd and 10th July last. It was pointed out to Committee members that the status of these documents as being statutory instruments or not will depend, in your Office's view, on whether or not the words "to make orders—" are used in the intermediate enabling document.

I understand that you are seeking to achieve some uniformity of practice in this regard and I shall be glad if you will kindly advise me whether the future practice will be to ensure that the Orders and Regulations are statutory instruments subject to parliamentary scrutiny.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 8, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: Regulations and Orders of commodity boards, etc. under section 2, Agricultural Products Marketing Act

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of September 3, 1975 relating to the above matter. I have forwarded a copy of your letter to the Department of Agriculture with a request that they endeavour to comply with the wishes of the Committee and keep you informed of developments.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

L'autre question a trait aux règlements et décrets conformément à l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles dont nous avons traité le 3 juillet. La correspondance relative à cette question contient tout d'abord une lettre de M. Eglington, en date du 3 septembre adressée à M. Ross du Bureau du Conseil privé et ensuite, une lettre du 8 octobre signée par M. Ross. Nous les consignons au compte rendu.

Le 3 septembre 1975

Monsieur A. S. Ross,
Conseiller juridique
Conseil privé
Ottawa

Monsieur,

Objet: Règlements et décrets concernant des organismes qui s'occupent de produits, etc., conformément à l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Au cours de ses réunions du 3 et 10 juillet dernier, le Comité a étudié bon nombre de ces règlements et décrets. On a fait savoir aux membres du Comité que ces documents seront considérés ou non comme des textes réglementaires dans la mesure où, à votre avis, les mots «établir des décrets . . . « sont utilisés ou non dans les documents d'autorisation appropriés.

Je comprends que vous désiriez parvenir à une certaine uniformité dans ce domaine et j'aimerais que vous me fassiez savoir si, à l'avenir, vous allez faire en sorte que les décrets et règlements seront des textes réglementaires soumis à l'étude du Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington.

Le 8 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité permanent mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Pièce 312, Edifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlements et ordonnances des offices de produits, etc. en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 3 septembre 1975 à ce sujet. J'ai fait parvenir une copie de votre lettre au ministère de l'Agriculture et j'ai demandé aux responsables de ce ministère de bien vouloir donner suite aux désirs exprimés par le Comité et de vous tenir au courant de l'évolution de la situation.

[*Text*]

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

Mr. Robinson: I suppose, Mr. Chairman, all we can do is suggest that our counsel follow up on this and see that the recommendation made or alluded to in the second paragraph of his letter is actually carried out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this suggestion find its way into counsel's heart?

• 1130

Mr. Eglington: We will see in any event whether it is carried out when the next flock of these things come in. If it has not, then we will have to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Our view has been stated to them in your letters.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Ross appears to be disposed to comply.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/72-444—Animal blood typing fees regulations and SOR/74-589—Quarantine and inspection fees order were before us November 28, 1974 and December 19, 1974. The subject of a letter from Mr. Eglington to Mr. Ross on September 8 will be printed herewith and the reply of Mr. Ross to Mr. Eglington of October 8 will be printed herewith.

September 8, 1975.

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Order

SOR/74-589, Quarantine and Inspection Fees Order

Dear Mr. Ross:

The above Orders were considered by the Committee at its meetings of November 28, 1974 and December 19, 1974.

The several Fees Orders have been made pursuant to section 13 of the Financial Administration Act and the Orders in Council authorizing the respective Ministers to make the Orders have been recited by P.C. number and date. It does not appear on the face of the recitals that the Orders in Council have been published and, in the absence of the publication of the Orders, it is not possible to determine whether the Fees Orders that have been made conform to any terms and conditions which may have been specified in the Orders in Council made pursuant to section 13 of the Financial Administration Act.

The Committee is of the view that publication of the Orders under section 13 is desirable, even if the Orders might not be statutory instruments, in light of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act. In this particular, the Committee wishes to enlist the cooperation of your Office and trusts that in future such Orders will be published in the SI section of Part II of the Canada Gazette.

[*Interpretation*]

Agréez, Monsieur, mes salutations distinguées.

A. S. Ross,
Avocat-conseil.

M. Robinson: Monsieur le président, nous pouvons peut-être demander à notre conseiller de donner suite à cette affaire et de vérifier que la recommandation dont il est question au deuxième paragraphe de sa lettre est mise en application.

Le coprésident (M. McCleave): Notre conseiller accepte-t-il cette proposition?

M. Eglington: De toute manière nous verrons si cela a été fait lorsque nous recevrons la fournée suivante. Dans la négative, il nous faudra alors . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous leur avez communiqué notre avis dans vos lettres.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Ross semble disposé à s'y conformer.

Le coprésident (M. McCleave): Le DORS/72-444—Règlements sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux et le DORS/74-589—Ordonnance sur les droits applicables au service de quarantaine et d'inspection, nous ont été soumis le 28 novembre et le 19 décembre 1974. Nous allons faire paraître ici le contenu de la lettre envoyée par M. Eglington à M. Ross le 8 septembre ainsi que la réponse de ce dernier en date du 8 octobre.

Le 8 septembre 1975

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Conseil privé
Édifice de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/72-444. Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux

DORS/74-589, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement et l'ordonnance mentionnés ci-dessus au cours de ses réunions du 28 novembre et du 19 décembre 1974.

Les différentes ordonnances sur les droits ont été établies conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière et les décrets en conseil autorisant les divers ministres à établir des ordonnances ont été cités dans le numéro et la date des C.P. D'après les citations, il ne semble pas que les décrets en conseil aient été publiés et, faute de la publication de ces ordonnances, il est impossible de déterminer si les ordonnances sur les droits qui ont été établis sont conformes aux clauses et conditions mentionnées dans les décrets en conseil établis conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière.

Le Comité est d'avis qu'en vertu de l'article 13, il est souhaitable que les décrets soient publiés, même s'il ne s'agit pas de textes réglementaires visés par l'article 2 (1) *d*) de la Loi sur les textes réglementaires. A ce propos, le Comité compte sur la collaboration de votre bureau et souhaite qu'à l'avenir ces décrets soient publiés dans la section TR de la partie II de la Gazette du Canada.

[*Texte*]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 8, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Order

SOR/74-589, Quarantine and Inspection Fees Order

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of September 8, 1975. In order to comply with the wishes of the Committee I have forwarded a copy of your letter to the Clerk of the Privy Council with the recommendation that an order be made under section 13 of the Statutory Instruments Regulations directing the publication in Part II of the Canada Gazette of Orders in Council made pursuant to paragraph 13(b) of the Financial Administration Act.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

Mr. Robinson: Our counsel is satisfied with that arrangement I trust?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Now we will go to the copyright fees order, SOR/73-548 accompanied by the industrial design fees order of SOR/73-549—we are starting to twin up our complaints—which were before the Committee on November 28, 1974. It refers to the letter from Mr. Eglington to Mr. Ross on September 8 and the reply of Mr. Ross of October 8 and it is printed herewith.

September 8, 1975

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/73-548, Copyright Fees Order

SOR/73-549, Industrial Design Fees Order

[*Interprétation*]

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 8 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité permanent mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Édifice Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/72-444, Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux

DORS/74-589, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 8 septembre 1975. A la demande du Comité, j'ai fait parvenir une copie de votre lettre au Greffier du Conseil privé et lui ai recommandé qu'un décret soit édicté en vertu de l'article 13 du Règlement sur les textes réglementaires prescrivant la publication dans la partie II de la Gazette du Canada des décrets édictés en vertu des dispositions de l'alinéa 13 *b*) de la Loi sur l'administration fiinancière.

Agréez, Monsieur, mes salutations les meilleures.

A. S. Ross,
Avocat-conseil

M. Robinson: Je suppose que cet arrangement satisfait notre conseiller.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous passons maintenant à l'Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, le DORS/75-548 accompagné de l'Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels, le DORS/73-549—nous commençons à regrouper nos plaintes deux par deux—qui nous ont été soumis le 28 novembre 1974. Il s'agit de la lettre envoyée par M. Eglington à M. Ross le 8 septembre et de la réponse de ce dernier en date du 8 octobre que nous allons toutes les deux faire paraître ici.

Le 8 septembre 1975

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Conseil privé
Édifice de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-548,—Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur

DORS/73-549,—Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels

[*Text*]

Dear Mr. Ross:

The above Orders were considered by the Committee on 28th November 1974. It was noted that the Orders in Council authorizing the Minister of Consumer and Corporate Affairs to make these Fees Orders have not been published. As in the case of the Animal Blood-Typing Fees Order and the Quarantine Inspection Fees Order, about which I have written under separate cover, the Committee is of the view that the enabling Orders in Council should be published.

As regards SOR/74-548, it would appear that those in authority have elected to proceed under the Financial Administration Act rather than under section 41(2) of the Copyright Act. Consequently, it might be considered that the correct heading for the Order should be "Financial Administration Act" and, of course, the preamble should recite that the Fees Order is being made under the authority of and pursuant to section 13 of the Financial Administration Act.

Similarly in the case of SOR/74-549, the authority of section 13 of the Financial Administration Act should be recited and the heading should be "Financial Administration Act" rather than "Industrial Design Act" which latter Act, in fact, gives no power to anyone to alter the scale of fees provided for in section 26 of the same Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.
October 8, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/73-548, Copyright Fees Order

SOR/73-549, Industrial Design Fees Order

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of September 8, 1975. The Committee's view that the enabling orders in council should be published has been conveyed to the Clerk of the Privy Council with the recommendation that an order be made under section 13 of the Statutory Instruments Regulations directing the publication of such enabling Orders in Council in Part II of the Canada Gazette.

The two above ministerial orders were made, as stated in the orders, pursuant to the enabling orders in council. As you state in your letter, the authority for the enabling orders in council was the Financial Administration Act and not the Copyright Act or the Industrial Design Act. These two orders were evidently headed as they were for the information of the public. I am arranging for the two orders to be inserted in the next index of Part II of the Canada Gazette under the heading Financial Administration Act.

[*Interpretation*]

Monsieur,

Le 28 novembre 1974, le Comité a étudié les ordonnances mentionnées ci-dessus. Il a pris note que les ordonnances en conseil autorisant le ministre de la Consommation et des Corporations à édicter ses ordonnances sur les droits n'ont pas été publiées. Comme dans le cas du Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux et de l'Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection, dont je traite sous pli séparé, le Comité est d'avis que les ordonnances en conseil d'autorisation devraient être publiées.

Pour ce qui est du DORS/74-548, il semble que ceux qui l'ont rédigé ont choisi de se référer à la Loi sur l'administration financière plutôt qu'à l'article 41(2) de la Loi sur le droit d'auteur. Donc, il serait peut-être plus approprié que l'ordonnance paraisse sous la rubrique «Loi sur l'administration financière» et, bien entendu, que le préambule indique que l'ordonnance sur les droits est édictée en vertu de l'article 13 de ladite loi.

Également dans le cas du DORS/73-549, il faudrait faire référence à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière et l'entête devrait indiquer «Loi sur l'administration financière» plutôt que «Loi sur les dessins industriels»; en fait, cette dernière loi ne donne à personne l'autorisation de modifier les droits mentionnés à l'article 26 de la même loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington
Le 8 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité permanent mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur

DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels

Monsieur,

Merci pour votre lettre du 8 septembre 1975. Le Comité a fait savoir au conseiller du Conseil privé qu'il estime que les décrets habilitants devraient être publiés et lui a recommandé qu'un décret soit édicté en vertu des dispositions de l'article 13 du Règlement sur les textes réglementaires prescrivant la publication de tels décrets habilitants dans la partie II de la Gazette du Canada.

Les deux ordonnances ministérielles ci-dessus, tel que mentionné dans le texte même de ces ordonnances, ont été rédigées conformément aux décrets habilitants. Comme vous le mentionnez dans votre lettre, ces décrets habilitants ont été édictés en vertu de la Loi sur l'administration financière, et non en vertu de la Loi sur le droit d'auteur ni de la Loi sur les dessins industriels. Ces deux ordonnances ont, il va sans dire, été placées en tête de liste parce qu'elles visaient à informer le public. Je prends les dispositions nécessaires pour que ces deux ordonnances soient insérées dans le prochain index de la partie II de la Gazette du Canada sous la rubrique «Loi sur l'administration financière».

[*Texte*]

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The recommendation is along your lines, Mr. Eglington, . . .

Mr. Robinson: That it be carried out as recommended, I would suggest.

Mr. Eglington: The index of the *Gazette* will be altered and in future the enabling orders will be made public.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, another victory for the good guys.

The next is the schedule to the Narcotic Control Act, SI/73-48 and this was before us on July 3 of this year. The commentary by counsel is printed herewith.

SCHEDULE TO THE NARCOTIC CONTROL ACT, amendment

(Before the Committee July 3, 1975)

September 10, 1975

In this instance a telephone enquiry was made to the Privy Council Office as to whether there was any reason for reliance on section 12 instead of section 14 of the Narcotic Control Act. In reply, Mr. Ross, of the Privy Council Office, advised that the wrong section had been recited and that the authority for the amendment to the schedule of narcotics was in fact section 14 of the Act

Mr. Ross further advised that a prosecution had been successfully brought under this statutory instrument for the possession of one of the substances added by it to the schedule of narcotics. The defence was based on the proposition that the statutory instrument was invalid since the wrong enabling authority was recited. The statutory instrument being invalid, the addition to the schedule would be a nullity. This defence failed; an appeal to the Court of Criminal Appeal was dismissed and leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused. This appears to establish the proposition that the validity of a statutory instrument does not in any way depend upon the recital of enabling statutory power and, futher, that the recital of the wrong power does not invalidate the statutory instrument.

Mr. Ross was of the view that SI/73-48 should not be revoked and a fresh instrument made, reliance being placed on the correct statutory authority. To do this would, in his view, reflect on the validity of the previous amendment embodied in SI/73-48 and also upon the force and propriety of the decisions reached by the respective courts in the criminal prosecution referred to above. Mr. Ross considers that it would be appropriate, when next amending the schedule to the Narcotic Control Act, to include in that amendment the substances added to the schedule by SI/73-48.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was done by telephone rather than by letter. The main point seems to be that the wrong section had been recited.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in connection with this I would be interested in knowing whether, when this error was brought to the attention of the court, the correction was made. I would assume that if the correction was not made before the Crown had completed its case, it would be too late then to make that correction. I would think it would be a very valid point for defence counsel to make at that time and have the charge dismissed. I really do not

[*Interprétation*]

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

A. S. Ross
Avocat-conseil

Le coprésident (M. McCleave): La recommandation suit votre suggestion, monsieur Eglington . . .

M. Robinson: Je suggérerais qu'il soit fait comme nous l'avons recommandé.

M. Eglington: L'index de la *Gazette* sera modifié et à l'avenir les décrets habilitants seront rendus publics.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, encore une autre victoire remportée par les bons sur les méchants.

Le texte réglementaire suivant est relatif à l'annexe de la loi sur les stupéfiants, le TR/73-48 et il nous avait été soumis le 3 juillet de cette année. Nous faisons paraître ici le commentaire de notre conseiller.

ANNEXE DE LA LOI SUR LES STUPÉFIANTS, modification

(étudié par le Comité le 3 juillet 1975)

Le 10 septembre 1975

Quelqu'un a, dans ce cas, téléphoné au Conseil privé afin de savoir s'il y avait lieu de se fier à l'article 12 plutôt qu'à l'article 14 de la Loi sur les stupéfiants. M. Ross du bureau du Conseil privé nous a informé que le mauvais article avait été mentionné et que le texte autorisant la modification de la liste des stupéfiants était en fait l'article 14 de la Loi.

M. Ross nous a en outre informé que des poursuites avaient été intentées avec succès en vertu de ce texte réglementaire, dans un cas de possession d'une des substances ajoutées par ledit texte à la liste des stupéfiants. La défense alléguait que le texte réglementaire n'était pas valide parce qu'il invoquait la mauvaise autorité. Le texte réglementaire n'étant pas valide, tout addition à l'annexe est annulée. Cette méthode de défense a échoué; un appel en cour d'appel criminel a été rejeté et on a refusé le droit d'en appeler à la Cour Suprême du Canada. Il semble que la validité d'un texte réglementaire ne dépend en aucune façon de la mention de la Loi habilitante et, de plus, que la mention de la mauvaise autorité n'invalide aucunement les textes réglementaires.

M. Ross estimait que le TR/73-48 ne devrait pas être révoqué pour faire un nouveau texte, invoquant la bonne autorité statutaire. Cette mesure aurait, selon lui, des répercussions sur la validité de la modification précédente figurant au TR/73-48 ainsi que sur une application et le bien-fondé des décisions prises par les Cours respectives, lors des poursuites susmentionnées. M. Ross estime qu'il serait opportun, lors de la prochaine modification de l'annexe de la Loi sur les stupéfiants, d'inclure dans cette modification les substances ajoutées à l'annexe par le TR/73-48.

Le coprésident (M. McCleave): Ces échanges ont eu lieu plutôt par téléphone que par lettres. La mention du mauvais article semble être le point important.

M. Robinson: Monsieur le président, à cet égard il m'intéresserait de savoir si, lorsqu'on a attiré l'attention de la cour sur cette erreur, une rectification a été apportée. Je penserais que si la rectification n'avait pas été apportée avant que la Couronne n'eût fermé son dossier, il serait alors trop tard pour l'apporter. A mon avis, ce serait un argument très valable à avancer par la défense à ce moment-là, obligeant toute cessation de poursuite. Je ne

[*Text*]

know what happened and maybe you could provide us with the *ratio*.

Mr. Eglington: The charge was not dismissed. First, the correct enabling authority had not been inserted at the time the charge was laid or at the hearing, and the point was taken by defence counsel that it was not a valid addition to the Narcotic Control Act, and therefore there was no offence with which his client could be charged. The charge was not dismissed. The matter was appealed through the court of criminal appeal and then to the Supreme Court of Canada which dismissed the application for leave to appeal. The result is that the recitation of the incorrect enabling authority does not affect the validity of the order. If the Crown can prove that there was authority to make the order then the fact that they misrecite the authority is irrelevant.

• 1135

Mr. Robinson: In my view, the defence is entitled to use a technicality in favour of the defence. But I would say this: if he had made the representation by way of a preliminary objection, it seems to me that the court would have the right at that stage to amend the information so that it was correct.

Mr. Eglington: I do not know that in this instance amending the information would have arisen, because the information would recite the schedule to the Narcotics Control Act. The point was taken, by way of defence, that the addition was a nullity because the order making the addition had mis-recited the authority by which the addition could be made.

Mr. Robinson: In effect, then, you are saying that as long as the Narcotics Control Act schedule was attached, it did not matter that it was attached and labelled under the wrong section.

Mr. Eglington: The Order in Council making the addition had recited the wrong authority. That seems to be the result of the case.

Mr. Robinson: What reason could there possibly be for not correcting this, now that it has been brought to the attention of the court or the legislators?

Mr. Eglington: Mr. Ross took the view that there was no need to alter it immediately; that it would be more seemly to wait until the schedule was next amended and redo the addition at that time, rather than now, apparently on the basis that to act in haste would in some way impugn either the propriety of the original addition to the order or the propriety of the judicial decision.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have you yourself read the decision, Mr. Eglington? It seems to me that it might have been very narrowly put, just simply doing with . . .

Mr. Eglington: No, I have not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . this particular action. Or it might be broad enough to include all cases; even those where there is a mis-naming of the authority, so that it would not upset actions taken under these regulations.

[*Interpretation*]

sais pas vraiment ce qui est arrivé et vous pourriez peut-être nous indiquer les pourcentages.

M. Eglington: L'accusation a été maintenue. Premièrement, la bonne autorité habilitante n'a pas été insérée au moment de l'inculpation ou de l'audience, et la défense a allégué que ce n'était pas une addition valable à la loi sur les stupéfiants, et que par conséquent il n'existait pas de délit pour lequel son client pouvait être inculpé. L'inculpation a été maintenue. Il y a eu appel en cour d'appel criminelle et ensuite la Cour suprême du Canada a refusé le droit d'en appeler. Il semble donc que la mention de la mauvaise autorité habilitante n'invalide aucunement le texte réglementaire. Si la Couronne peut prouver qu'elle pouvait prendre cette décision, le fait qu'elle mentionne la mauvaise autorité importe peu.

M. Robinson: A mon avis, la défense peut utiliser un détail technique à son profit. Il me semble que devant une objection préliminaire le tribunal aurait pu corriger le texte habilitant.

M. Eglington: Je ne sais pas s'il aurait fallu faire des modifications dans ce cas; il suffisait de citer l'annexe de la Loi sur les stupéfiants. La défense a fait valoir que l'addition à l'annexe était nulle et non avenue parce qu'elle mentionnait la mauvaise autorité.

M. Robinson: Selon vous, il suffisait de joindre l'annexe de la Loi sur les stupéfiants quel que soit l'article auquel elle se réfère.

M. Eglington: Le décret donnant lieu à l'addition a mentionné la mauvaise autorité. C'est ainsi que le cas s'est présenté.

M. Robinson: Mais pourquoi ne fait-on pas la correction maintenant que l'affaire a été portée à l'attention des tribunaux et des législateurs?

M. Eglington: M. Ross estime qu'il ne convient pas d'agir maintenant, qu'il est préférable d'attendre que l'annexe soit modifiée pour refaire l'addition, plutôt que d'agir à la hâte et de mettre en doute la justesse de l'addition ou du jugement du tribunal.

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous eu l'occasion de voir la décision elle-même, monsieur Eglington? Elle était peut-être restreinte.

M. Eglington: Je n'en ai pas eu l'occasion, non.

Le coprésident (M. McCleave): Ou encore elle vaut peut-être pour tous les cas où l'on mentionne la mauvaise autorité et où les poursuites restent toujours possibles en vertu des règlements.

[*Texte*]

Mr. Eglington: As I understand it, the decision in the court of criminal appeal has not been reported. Of course, the application for leave, which was refused in the Supreme Court, would simply be listed in the lower courts, and not reported.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this in the province of Ontario? Is this the court that has made the decision?

Mr. Eglington: Yes. It would be possible to get the judge's reasons for judgement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In this age of restraint, perhaps you should not go to any expense. However, if you do find out what it is would you let us know whether it is a very general decision, or whether it could be very narrowly taken?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would like to go on record as being against this kind of thing: of not correcting a mistake or an error just for the sake of not correcting it. That is what we seem to have here. In other words, you are saying, it does not matter what you put in the statute rules; do it our way—or, we will interpret it any way we want.

I think it should be specific. If there is a mistake it should be corrected. I do not accept this reasoning of saying, we do not think we should do it now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Blais: I agree with that, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Blais Senator Forsey? Senator Phillips? Senator Lafond? I think then it is the unanimous feeling of the Committee. I trust that if Mr. Ross reads the proceedings, and I am sure he does, he will know we are not satisfied with the way the Privy Council Office has reacted.

Nos SIs—a whole fistful of them, all under the Regional Development Incentives Designated Regions Orders: SI/72-57, SI/73-63, SI/74-38, SI/74-86, SI/75-4, SI/75-41. Also Special Areas Order: SOR/74-414.

We considered these on July 3, 1975. There is a letter of September 2 of this year to Mr. Ross, and his reply of October 8, which is appended herewith. Mr. Eglington, have you any comment?

September 2, 1975

A. S. Ross, Es.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Re: Regional Development Incentives Designated Regions Orders (e.g. SI/75-41) and Special Areas Orders (e.g. SOR/74-414)

Dear Mr. Ross:

Several examples of the above of Orders were before the Committee on 3rd July last. It was noted that whereas the Regional Development Incentives Designated Regions Orders are treated as mere statutory instruments, Special Areas Orders are regarded as regulations. Yet, the enabling powers in section 3 of the Regional Development Incentives Act and section 6 of the Department of Regional Economic Expansion Act respectively appear to be identical in their operative parts.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Que je sache, la décision de la cour d'appel criminelle n'a pas été signalée. Évidemment, le refus du droit d'en appeler à la Cour suprême du Canada ne serait mentionné qu'au niveau des tribunaux de moindre instance et non pas signalé comme tel.

Le coprésident (M. McCleave): C'est bien un tribunal de la province de l'Ontario qui a rendu cette décision?

M. Eglington: Oui. Il serait sûrement possible d'obtenir du juge les raisons qui ont motivé sa décision.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes en période de restriction; évitez de faire des frais. Si toutefois vous réussissez à avoir des détails, faites-nous savoir s'il s'est agi d'une décision générale ou particulière.

M. Robinson: Monsieur le président, je tiens à signaler que je suis contre cette façon de procéder qui consiste à refuser de rectifier une erreur sans justification apparente. Cela revient à dire: peu importe ce que nous indiquons dans les règlements, nous pouvons les interpréter à notre façon.

Je pense qu'on devrait être précis. S'il y a une erreur, il faut qu'elle soit corrigée. Je n'accepte pas qu'on refuse d'apporter les changements qui s'imposent.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

M. Blais: Je suis de cet avis également, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Blais. Sénateur Forsey? Sénateur Phillips? Sénateur Lafond? Le Comité semble unanime. Si M. Ross lit le compte rendu des délibérations, et je suis sûr qu'il le fait, il saura sans doute que le Comité n'est pas satisfait de la façon dont le bureau du Conseil privé a agi.

Nous passons aux TR. Il y en a toute une série sous le titre: Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional: TR/72-57, TR/73-63, TR/74-38, TR/74-86, TR/75-4, TR/75-41. Il y a également le décret sur les zones spéciales DORS/74-414.

Nous avons examiné ces questions le 3 juillet 1975. Une lettre a été envoyée à M. Ross le 2 septembre; la réponse a été reçue le 8 octobre; elle est annexée. Monsieur Eglington, vous avez des observations à faire?

Le 2 septembre 1975.

M. A. S. Ross,
Conseiller juridique,
Conseil privé,
Édifice de l'Est,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)

Objet: Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional (TR/75-41) et décrets sur les zones spéciales (DORS/74-414)

Monsieur,

Le 3 juillet dernier, le Comité a étudié plusieurs ordonnances du même genre que celles mentionnées ci-dessus. On a remarqué que si les ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions du développement régional étaient considérées comme de simple textes réglementaires, les décrets sur les zones spéciales sont considérés comme des règlements. Toutefois, les pouvoirs conférés par l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional et par l'article 6 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale semblent identiques pour ce qui est de leur application.

[*Text*]

Given the complexity of section 2 of the Statutory Instruments Act, it may be that some vital consideration is escaping me. But, in any event, I shall appreciate your explaining this apparent inconsistency.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 8, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: Regional Development Incentives Designated Regions Orders (e.g. SI/75-41) and Special Areas Orders (e.g. SOR/74-414)

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of September 2, 1975 in which you seek an explanation for the publication of Regional Development Incentives Designated Regions Order, 1974 and amendments thereof as SI's and the Special Areas Order and amendments thereof as SOR's.

When the first Special Areas Order was made the view was adopted that the order was a regulation for the purposes of the Statutory Instruments Act. The order and all amendments thereof were therefore published as SOR's. When the Regional Development Incentives Designated Regions Orders, 1974 was considered, however, the view was adopted that the order was not a regulation for the purposes of the Act. The order and all amendments thereof were therefore published as SI's.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

Mr. Eglington: This letter from Mr. Ross nonplussed me. Mr. Ross is usually very fastidious in these matters. The second paragraph of his letter simply tells us what we already knew, that is that one batch have been considered as regulations and the others have been considered either as statutory instruments or as documents published for public benefit. He does not tell us why the distinction was drawn when exactly the same statutory formula was used in both cases. Perhaps we could ask Mr. McIntosh about this on Thursday.

• 1140

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think that point should be taken up. Apparently they have really adopted two practices and intermingled them, have they not? There is no point in time where you can say they went from one to another; they have used both and mixed them up.

[*Interpretation*]

Étant donné la complexité de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, il se peut que certains détails importants m'échappent. De toute façon, j'aimerais que vous me fournissiez des explications sur ce qui me semble être une contradiction.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller,
G. C. Eglington.

Le 8 octobre 1975.

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité permanent mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: Ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional (TR/74-41) et Décrets sur les zones spéciales (DORS/74-414)

Monsieur,

Merci de votre lettre du 2 septembre 1975 dans laquelle vous me demandez de vous expliquer pourquoi l'Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional de 1974 et les modifications qui y ont été apportées ont été publiées à titre de textes réglementaires et pourquoi le décret sur les zones spéciales et les modifications qui y ont été apportées ont été publiées à titre de D.O.R.S.

Lorsque le premier décret sur les zones spéciales a été édicté, on a convenu que ce décret était un règlement aux fins de la Loi sur les textes réglementaires. Le décret et toutes les modifications qui y ont été apportées ont par conséquent été publiés à titre de D.O.R.S. Lors de l'examen de l'Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional de 1974, cependant, on a convenu que cette ordonnance n'était pas un règlement aux fins de la loi. L'ordonnance et toutes les modifications qui y ont été apportées ont par conséquent été publiées à titre de T.R.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

A. S. Ross
Avocat-conseil

M. Eglington: La réponse de M. Ross m'a stupéfait, lui qui est tellement consciencieux d'habitude. Le deuxième paragraphe de sa lettre ne fait que préciser que ce que nous savions déjà, c'est-à-dire qu'une partie des textes a été considérée comme étant des règlements alors que l'autre partie a été considérée comme étant soit des règlements statutaires, soit des documents à l'usage du public. Il ne nous dit pas pourquoi la distinction a été faite, alors que l'on utilise exactement la même formule statutaire dans les deux cas. Nous devrions peut-être interroger M. McIntosh à ce sujet jeudi prochain.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Il semble qu'on ait adopté deux formules et qu'on les ait confondues, n'est-ce pas? On ne peut même pas dire à quel moment on a abandonné l'une au profit de l'autre car toutes deux sont utilisées sans distinction.

[*Texte*]

All right then, that will give you fodder for your brisk cross-examination. Is it to take place this Thursday?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Ah, we will sell seats for this one.

SI/74-37—Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income, which was before us on July 3, 1975, and an exchange between Mr. Eglington dated September 2 and Mr. Ross's reply of October 9. This deals with the form the fishermen have to fill in.

September 2, 1975

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser, Privy Council Office, East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Ross:

Re: SI/74-37, Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income

The above Form was considered by the Committee at its meeting of 3rd July last when the nature of a statutory instrument was discussed at some length.

It was noted that, since both paragraph 730(1)(q) and subsection 746(1) of the Canada Shipping Act were invoked, the prescription of the Form is, on the view of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act adopted by your Office, a statutory instrument. It was also noticed that subsection 730(1) specifically states that the "Governor in Council may make regulations . . .(q) designating or prescribing . . .". Why then is the present statutory instrument not also a regulation as falling within the words of section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act:

> "'regulation' means . . .and includes a rule, order . . .and any instrument described as a regulation in any other Act of Parliament"?

Perhaps you could let me have your response so that I may add to the mysteries of section 2 of the Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 9, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments
Room 312, Victoria Building
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario

Re: SI/74-37, Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income

[*Interprétation*]

Eh bien, cela vous donnera des arguments pour nourrir votre contre-interrogatoire. Au fait, a-t-il bien lieu jeudi?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Les spectateurs vont s'arracher les places.

TR/74-37 *Avis de réclamation de pêcheurs pour perte de revenu.* Ce règlement a été déposé devant le Comité le 3 juillet 1975; vous avez entre les mains le courrier échangé entre M. Eglington, dont la lettre date du 2 septembre, et M. Ross, dont la réponse est du 9 octobre. Cette dernière porte sur la formule d'avis de réclamation que doivent remplir les pêcheurs.

Le 2 septembre 1975

M. A.S. Ross
Conseiller juridique
Conseil privé
Ottawa

Monsieur

Objet: TR/74-37, Avis de réclamation de pêcheurs pour perte de revenu

L'avis mentionné ci-dessus a été étudié par le Comité au cours de sa réunion du 3 juillet dernier pendant laquelle on a discuté de la nature des textes réglementaires.

On a pris note que, puisque l'alinéa q) du paragraphe 1 de l'article 730 et le paragraphe 1 de l'article 746 de la Loi sur la marine marchande du Canada avaient été invoqués, la formule serait considérée, selon l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires tel qu'interprété par le Conseil privé, comme un texte réglementaire. On a également souligné que le paragraphe 1 de l'article 730 établit de façon précise que le «gouverneur en conseil peut établir des règlements . . . (q) désignant ou prescrivant . . .». Pourquoi alors le présent texte réglementaire n'est-il pas également un règlement établi conformément à l'alinéa (b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires:

> «'règlement' désigne un texte réglementaire . . . et comprend une règle, une ordonnance . . . de même qu'un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement»?

Peut-être pourriez-vous me faire connaître votre opinion qui pourrait m'éclairer sur l'article 2 de la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G.C. Eglington

Le 9 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité permanent mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Pièce 312, Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

OBJET: TR/74-37, Avis de réclamation de pêcheur pour perte de revenu

[*Text*]

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 2, 1975. I apologize for the delay in replying to your letter but I had hoped to be able to inform you that the notice of claim form had been resubmitted by the Department as a proposed regulation. Unfortunately there has been a delay in approving the new translation of the form.

I agree that the form is a regulation and I will let you know as soon as the above noted SI is revoked and replaced with a regulation.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

The Joint Chairman (Senator Forsey): Once again Mr. Ross seems to have given in to the view expressed by counsel and undertaken to see that it is . . .

Mr. Robinson: I think he is accepting our watch-dog approach.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think that is apparent from the exchange and we will be advised that that may be in due course. In any event, the fishermen have been put on public notice as to what they were required to do so that they cannot get themselves involved in the rather special debate that we always are having in this Committee about the difference between regulations and statutory instruments.

Mr. Eglington: But they will be better protected if it is in the regulations. Of course, in that instance they cannot be bound by it until it is published, whereas, if it is a statutory instrument, it will take effect from the day on which it is made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see, so if there was a point in time when one approach would have been better than the other one.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it is the winter season when all these things happen.

General Pilotage Regulations—which come to us so poorly printed that I think I will exercise a bit of exasperation.

The Clerk: There are better copies.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There are better copies available? I was going to say that we will wait until next week before dealing with it but Mr. Rumas says they have better copies.

Mr. Robinson: Well, does he have a copy that gives us the ratio of Section 42(f)? That is the one that seems to be missing. It is referred to in paragraph numbered three in our counsel's notes. I just thought I would mention it at this time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Section 42(f) . . .

Mr. Robinson: We do not actually have the section in our material. It goes up to Section 37.

[*Interpretation*]

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 2 septembre 1975. Je m'excuse du retard que j'ai mis à vous répondre, mais j'espérais pouvoir vous informer que la formule d'avis de réclamation avait été de nouveau présentée par le ministère comme règlement proposé. Malheureusement, on a retardé à approuver la nouvelle traduction de la formule.

Je conviens que la formule constitue un règlement. Je communiquerai de nouveau avec vous dès que le texte réglementaire sus-mentionné sera révoqué et remplacé par un règlement.

Agréez, Monsieur, mes salutations distinguées.

A. G. Ross,
Avocat-conseil.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble que M. Ross ait cédé à l'opinion du conseiller et entrepris de s'assurer que . . .

M. Robinson: Je pense qu'il accepte notre attitude de chien de garde.

Le coprésident (M. Mcleave): Oui, c'est ce qui ressort de ces lettres, mais nous verrons comment cela se réalisera en temps et lieu. Quoi qu'il en soit, les pêcheurs ont été informés, par avis public, de ce qui leur était demandé, de sorte qu'ils ne pourront s'engager dans ce débat très spécial au cœur duquel on trouve constamment notre comité, et qui porte sur la différence qui existe entre les règlements et les règlements statutaires.

M. Eglington: Cependant, les pêcheurs seront mieux protégés si tout cela se trouve inscrit dans les règlements. Bien sûr, dans ce cas-ci, les pêcheurs ne peuvent être liés par ce qui n'est pas encore publié, alors que s'il s'agit d'un règlement statutaire, ce dernier entre en vigueur le jour même de son adoption.

Le coprésident (M. McCleave): Ainsi, il aurait peut-être mieux valu abandonner une formule au profit de l'autre.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être est-ce en hiver que se produisent tous ces incidents.

Passons maintenant au règlement général sur le pilotage, si mal imprimé que cela en est exaspérant.

Le Greffier: Certains exemplaires sont plus lisibles.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des exemplaires plus nets? J'allais proposer d'attendre la semaine prochaine pour étudier cette question, mais M. Rumas vient de dire qu'il existe des exemplaires plus lisibles.

M. Robinson: Avez-vous une copie du texte de l'article 42(f)? Il n'y est pas mais on en parle dans le troisième paragraphe des notes de notre conseiller. Ce n'est qu'une remarque de ma part.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, l'article 42 (f) . . .

M. Robinson: Nous n'avons pas l'article entre les mains. Cela va jusqu'à l'article 37.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Section 42(f), Mr. Robinson, is on the enabling act, not the regulations.

Mr. Robinson: No, but we do not have a copy of that. I was just wondering: what does it say? Can we get Miss Mayrand to read it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it can be read in to the record but first we will print the commentary.

SOR/73-82

GENERAL PILOTAGE REGULATIONS

Pilotage Act

P.C. 1973-309

October 1, 1975

Criteria 1(a): 13

1. Section 5(b) last three lines

The English text requires a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority. The French text requires a medical examination, but one given by a medical practitioner.

2. Section 7(3)

This subsection requires that the certificates referred to in subsection 2 (Radar Observer's Certificate, Restricted Radiotelephone Operator's Certificate, and one shewing successful completion of a radar simulator course) be valid, current and acceptable to the Minister. If they are valid and current, it is difficult to see why the Minister should have a discretion to refuse them. It is probably the case that acceptability is meant to relate to the radar simulator course for which, presumably, there is no standard and official certificate as in the other instances mentioned. However, it is to the Governor in Council that the power to impose conditions and specify qualifications has been delegated, not to the Minister, who by erecting his own standards of "acceptability" could create and impose a set of conditions not specified in the Regulations by the Governor in Council.

3. Section 28(1)(b)

This provision is a catch-all which would probably be interpreted as being limited by the preceding four clauses (and by section 42(f) of the Act) to financial matters. Nevertheless, section 42(f) gives to the Governor in Council, and not to the Minister, the power to prescribe "uniform financial and reporting procedures for Authorities". Each Authority is a body corporate consisting of a Chairman and up to six members. These folk should know exactly what is expected of them. An Authority is not an agent of Her Majesty (section 5 of the Act) and its position is worthy of as much consideration as that of any subject. Moreover, there are only four Pilotage Authorities. The Ministry should be able to deduce and specify the information it really wants.

4. Schedule I, section 17

The French version is the more restrictive as it refers to an "under-toned conversation" which is, presumably, less audible than "an average conversational voice".

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, l'article 42 (f) fait partie de la Loi habilitante, et non des règlements.

M. Robinson: Certe, mais nous n'en avons pas copie et je me demandais simplement quelle en était la teneur. M^lle^ Mayrand pourrait peut-être nous le lire?

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait peut-être le faire figurer au procès-verbal, mais nous imprimerons d'abord les commentaires.

DORS/73-82

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LE PILOTAGE

Loi sur le pilotage

C.P. 1973-309

1^er^ octobre 1975

Critères 1(a); 13

1. *Article 5 b), trois dernières lignes*

Le texte anglais exige un examen médical par un docteur en médecine nommé par l'Administration. Le texte français exige un examen médical, mais effectué par un médecin praticien.

2. *Article 7(3)*

Ce paragraphe exige que les certificats mentionnés au paragraphe 2 (Certificat d'observateur radariste, certificat restreint de radiotéléphoniste et certificat attestant que la personne a suivi avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar soient valides, à jour et acceptables pour le ministre. S'ils sont valides et à jour, il est difficile de comprendre comment le ministre pourrait les refuser. On a probablement voulu lier l'acceptabilité au cours d'entraînement au simulateur radar auxquels ne correspondent aucune norme ou aucun certicat officiel, comme dans les autres cas mentionnés. Toutefois, c'est au gouverneur en conseil que le pouvoir d'imposer des conditions ou de préciser des qualifications a été délégué et non au ministre, qui en érigeant ses propres normes «d'acceptabilité» pourrait créer et imposer un nouvel ensemble de conditions non précisées dans le règlement par le gouverneur en Conseil.

3. *Article 29(1)b)*

Cette disposition est d'ordre général et on pourrait probablement penser qu'elle est limitée par les quatre articles précédents (et par l'article 42 f) de la Loi) à des questions financières. Néanmoins, l'article 43 f) donne au gouverneur en conseil, et non pas au ministre, le pouvoir de prescrire «des méthodes uniformes devant être employées par les Administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports». Chaque Administration est un organisme constitué en corporation composée d'un président et d'au plus six membres. Ces personnes devraient savoir exactement ce qu'on attend d'elles. Une Administration n'est pas mandataire de Sa Majesté (article 5 de la Loi) et sa position vaut celle de n'importe quel autre sujet. De plus, il n'y a que quatre Administrations de pilotage. Le ministre devrait pouvoir déduire et préciser l'information qu'il veut réellement obtenir.

4. *Annexe I article 17*

La version française est plus restrictive puisqu'elle fait allusion à «une conversation à mi-voix» qui est présumément moins audible qu'une «average conversational voice».

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Rumas, for sending us clean copies, and now, Miss Mayrand, if you would read Section 42(f). Perhaps before you do, are you satisfied with the points made by counsel in paragraphs numbered one and two?

Miss Mayrand: I just mention the fact that there are two versions of it. I think in this case it can be important, because the English version says that you have to go to see a doctor who is appointed by the authority, and the French version mentions that you can see your own doctor and he could sign your paper, which could be different in that case.

Mr. Robinson: Well, let us recommend that they use the same approach. I do not know which is best or which is desirable, but it seems to me it should be the same in both practices, whether it is written in French or English.

• 1145

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right; it is, it is right there. By that undergo—a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority.

and

Subir l'examen médical d'un médecin, and the *médecin* does not necessarily have to be appointed by the Authority. It is a discrepancy and could be perhaps vigorously pursued. At least there is no excuse for making a translation from one language, whichever it was done in originally, to the other like that. All right? You hit them with the classic point, number one.

Point number 2, dealing with Section 7(3).

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, is the word "acceptable" necessary at all? Maybe we could recommend that it not be used. In other words, if something is valid and current, adding the word "acceptable" seems redundant to me.

Mr. Eglington: I would agree with that, Mr. Robinson. It is redundant and it imports into the regulations a potential for the making of rules which are not specified in the regulation.

Mr. Robinson: Maybe we could ask for some further clarification on it in view of the last few lines of our counsel's comment under numbered paragraph 2.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. It is a matter of whether the minister indeed would have any say in the matter whatsoever. All right.

Now we come to number 3. Miss Mayrand, would you put on record 42(f) of the act, at the request of Mr. Robinson?

Miss Mayrand:

The Governor in Council may make regulations

(f) prescribing uniform financial and reporting procedures for Authorities; . . .

Mr. Robinson: Are you recommending, counsel, that the power be ministerial or Governor in Council? Why would you recommend one or the other?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Rumas, de nous avoir distribué des exemplaires plus visibles. Mademoiselle Mayrand, pourriez-vous nous lire maintenant l'article 42 (*f*)? Mais, auparavant, pourriez-vous me dire si vous êtes satisfaite des arguments soulevés par le conseiller aux paragraphes 1 et 2?

Mlle Mayrand: Je mentionnerais seulement qu'il existe deux versions. En effet, ce qui est fort important, la version anglaise déclare qu'il faut voir un médecin nommé par l'Administration, alors que la version française déclare que l'on peut voir son propre médecin, qui signera le document, ce qui est bien différent.

M. Robinson: Recommandons-leur donc de suivre la même procédure. Je ne sais pas laquelle est la meilleure ou la plus souhaitable, mais il me semble que le texte devrait être identique, qu'il soit rédigé en anglais ou en français,

Le coprésident (M. McCleave): Mais c'est bien vrai; By that undergo a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority.

et

Subir l'examen médical d'un médecin, et il n'est pas nécessaire que ce médecin soit désigné par l'Administration. C'est une erreur qu'il faudrait faire expliquer. Rien n'excuse une telle traduction, quelle que soit la langue de départ. Le point nº 1 relève donc une erreur classique.

Le point nº 2 porte sur l'article 7(3).

M. Robinson: Je me demande si le mot «acceptable» est bien nécessaire. Nous pourrions peut-être recommander sa suppression. Autrement dit, si quelque chose est valide et courant, le mot «acceptable» devient inutile.

M. Eglington: Je suis d'accord avec vous. Il est inutile et il pourrait permettre d'imposer des conditions nullement spécifiées dans le Règlement.

M. Robinson: Nous pourrions peut-être en demander l'explication étant donné les dernières lignes du commentaire de notre conseiller juridique au paragraphe 2.

Le coprésident (M. McCleave): C'est juste. Il s'agit de savoir si le ministre aurait ou non son mot à dire.

Nous en sommes maintenant au numéro 3. Mademoiselle Mayrand, pourriez-vous lire s'il-vous-plaît l'article 42(*f*) de la Loi à la demande de M. Robinson?

Mlle Mayrand:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(*f*) prescrivant des méthodes uniformes devant être employées par les Administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports; . . .

M. Robinson: Recommandez-vous que le pouvoir soit dévolu au ministre ou au gouverneur en conseil? Pour quelle raison?

[*Texte*]

Mr. Eglington: I am suggesting that the regulation should specify what financial information is required, and therefore I am saying it should be done by the Governor in Council. That seems to be the intention of the statute. The enabling power says prescribing, the information is to be provided, and Section 29 lays down certain species of information that will be required and then goes on to give the minister a power to call for such additional information as he may require.

Of course, for the authorities no doubt they will provide whatever information is called for. But they are composed of laymen, they are not agents of Her Majesty, and they should, like any subject, be told precisely what information they have to provide and what information they do not have to provide. It may, for instance, make some difference to the way they establish their accounting procedures. If they are suddenly called upon to provide all sorts of information that they had not been asked for before their accounting procedures may not be up to it.

Mr. Robinson: But your main point is, then, that the legislation would indicate that it should be the Governor in Council and not the minister?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: And so then we could ask for clarification on that point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, it seems like a useful approach.

Point number 4, dealing with Schedule 1, Section 17. This is a matter of translation. Miss Mayrand.

Miss Mayrand: It is the same thing here. We can ask them which version they want to apply as a test of good usage. Is it the undertone conversation or the average conversation one reports? One is more difficult than the other, presumably.

The Joint Chairman (Senator Forsey): *A mi-voix* means in an undertone, does it?

Miss Mayrand: Yes, in an undertone; *à mi-voix* is very low.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it is obviously not the same thing at all, I should say.

Senator Lafond: It is the same thing as point one of the same comment, and I think our comment should be similar.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Lafond, and I gather the Committee does.

You may proceed after that matter, Miss Mayrand, in as loud a voice as you wish.

• 1150

Now we will go quickly, mercifully, to Immigration Adjustment of Status Regulations. I am sorry, there is another one under the General Pilotage. It is SOR/75-143 and 82. We had dealt with 82, and the commentary under 143 is herewith printed.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Je suggère que le Règlement précise quels renseignements de nature financière sont nécessaires et donc que le gouverneur en conseil en soit responsable puisque cela semble être l'intention de la loi. L'article habilitant stipule que les renseignements doivent être fournis tandis que l'article 29 nomme certains types de renseignements qui devront être fournis puis accorde au ministre le pouvoir d'exiger des détails supplémentaires s'il le juge bon.

Nul doute que les Administrations apporteront les renseignements qu'on leur demande. Mais elles se composent de profanes qui ne sont pas agents de Sa Majesté et auxquels on devrait préciser, comme à n'importe quel autre sujet, quelle information ils sont obligés ou non de divulguer car cela pourrait les amener par exemple à modifier leurs méthodes de comptabilité. Si on leur demande tout à coup de fournir toutes sortes de renseignements dont il n'avait jamais été question auparavant, ils pourraient bien être dans l'impossibilité de le faire étant donné leur mode de comptabilité.

M. Robinson: Mais votre principale suggestion est en fait que la Loi précise bien que la responsabilité en revient au gouverneur en conseil et non au ministre?

M. Eglington: C'est bien ça.

M. Robinson: Nous pourrions donc demander l'explication de ce point.

Le coprésident (M. McCleave): Cela semblerait utile, en effet.

Le point nº 4 porte sur l'Annexe 1, article 17. C'est une autre question de traduction. Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: C'est encore la même chose. Nous pourrions leur demander quelle version doit en fait s'appliquer. Doit-on rapporter une conversation à mi-voix ou une conversation normale? L'une pose probablement plus de difficulté que l'autre.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mi-voix veut bien dire tout bas n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: En effet, à mi-voix c'est à voix basse.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est sûrement loin d'être la même chose.

Le sénateur Lafond: Nous devrions faire le même commentaire que pour le point nº 1 puisque cela relève du même domaine.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Lafond, je crois que tous les membres sont d'accord.

Vous pouvez poursuivre mademoiselle Mayrand, et aussi fort que vous le voulez.

Maintenant, avec un peu de chance, nous allons pouvoir passer rapidement au Règlement sur la rectification du statut d'immigrant. Excusez-moi, le Règlement général sur le pilotage vient avant. Il s'agit des DORS/75-143 et 73-82. Nous avons déjà vu le 82 et nous avons maintenant un commentaire sur le 143.

[*Text*]

SOR/75-143

GENERAL PILOTAGE REGULATIONS, amendment

Pilotage Act

P.C. 1975-563

Octobre 1, 1975

The new subsection 9 (2) adds a further requirement-paragraph (b)-which would seem to be both a logical and necessary addition to section 9 (for the text of which please see SOR/73-82). One wonders why the new deeming provision added by the new subsection 10(3) is also not so limited by some requirement that the apprenticeship was actually attended by sufficient service to indicate the necessary level of experience of sea service.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if we could ask for clarification in this, and ask what actual experience and/or service is required in order for the individual to be deemed qualified. It is certainly not clear to me from what I have read in the statutes on this point. The impression I get is that if the individual has merely commenced his apprenticeship, he might be considered to be qualified.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, that was the point of altering subsection 9(2) by adding the requirement that the canditate had complied with the requirements of the apprenticeship system respecting certificates of competency. As it stood before, I think that is a fair comment, that it seemed just by the fact that you were apprenticed, as a result of that you could be deemed to be qualified. That prompted the question about Section 10, as to why it is not necessary in that case to go on and establish that the apprenticeship certificates have been awarded.

Mr. Robinson: There is not even a suggestion that the individual has completed his apprenticeship. As I understand it, it is merely a question of having commenced his apprenticeship under an approved apprenticeship system.

Mr. Eglington: I took the wording of 9(2)(b) to mean that the certificates of competency were awarded to him upon the completion of his apprenticeship, and the point of the subsection was to ensure that he was not prejudiced by a change in the requirements after he had begun. In other words, as long as he got the certificates that lay at the end of his apprenticeship road at the time he commenced his apprenticeship, that was all that was required.

Mr. Robinson: But how much experience or service would be required? I assume from the statutes, none.

Mr. Eglington: I do not know actually what the certificates—after what length or period they were awarded, or even what examinations were called for. I imagine they are not awarded unless the conditions of the apprenticeship have been met.

Mr. Robinson: My question still stands, Mr. Chairman. I would like to be advised.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson has a question on record. Would you obtain an answer, please?

I do not know whether this is a victory for us or not, but it is coming up. In any even it is SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations, under the Immigration Appeal Board Act. It is a one-page commentary of counsel in English.

[*Interpretation*]

DORS/75-143

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LE PILOTAGE, modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1975-563

1er octobre 1975

Le nouveau paragraphe 9(2) ajoute une nouvelle exigence,—l'alinéa b)—ce qui semblerait à la fois une addition logique et nécessaire à l'article 9 (dont le texte figure au DORS/73-82). On se demande pourquoi la nouvelle disposition d'obligation ajoutée par le nouveau paragraphe 10(3) n'est pas aussi limitée par une certaine exigence selon laquelle l'apprentissage devrait être réellement complété par un service suffisant de façon à indiquer le niveau nécessaire d'expérience de service en mer.

M. Robinson: Monsieur le président, peut-être une explication s'impose-t-elle; j'aimerais savoir quel est le niveau d'expérience requis. Cette question ne me semble pas très claire dans les statuts. J'ai eu l'impression qu'il suffisait d'avoir commencé son apprentissage pour être reçu.

M. Eglington: Monsieur Robinson, c'est la raison pour laquelle le paragraphe 9(2) a été modifié; on a précisé que le candidat s'était conformé au système d'apprentissage et possédait les certificats de compétence nécessaires. Auparavant, il semblait effectivement que l'apprentissage soit suffisant. Pour cette raison, on s'est demandé à propos de l'article 10 pourquoi il n'était pas nécessaire de produire des certificats d'apprentissage.

M. Robinson: On ne précise même pas si l'individu doit terminer son apprentissage. D'après moi, il suffit qu'il ait commencé son apprentissage dans le cadre d'un système d'apprentissage approuvé.

M. Eglington: D'après l'article 9(2)(b), j'avais compris que les certificats de compétence étaient accordés à la fin de l'apprentissage et que le paragraphe en question garantissait que les exigences ne changeraient pas après le début d'un apprentissage. Autrement dit, il suffisait de commencer l'apprentissage et d'obtenir ensuite les certificats de fin d'apprentissage.

M. Robinson: Mais l'expérience nécessaire? Aucune n'est requise, d'après les statuts.

M. Eglington: Je ne sais pas quels certificats—au bout de combien de temps—étaient accordés; je ne sais même pas quels examens étaient requis. J'imagine que si l'apprentissage ne se fait pas dans les conditions requises, les certificats ne sont pas accordés.

M. Robinson: Ma question tient toujours, monsieur le président, j'aimerais qu'elle ait une suite.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, votre question est inscrite. Vous pouvez trouver la réponse?

Je ne sais pas si nous pouvons considérer cela comme une victoire, mais nous nous en tirerons. De toute façon, nous allons passer au DORS/73-446, Règlement sur la rectification du statut d'immigrant dans le cadre de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration. Il s'agit d'un commentaire d'une page.

[*Texte*]

SOR/73-446

IMMIGRATION ADJUSTMENT OF STATUS REGULATIONS

Immigration Appeal Board Act, An Act to Amend

P.C. 1973-2313

June 11, 1975

Section 8 of 21-22-23 Eliz. II cap. 27 (1973) governs the granting of the recent Immigration Amnesty for those persons unlawfully at large within Canada. Subsection (3) of that section grants a general enabling and amending power to the Governor in Council in the following terms:

> "For the purpose of determining the admissibility as an immigrant of a person who is deemed by subsection (1) to have reported in accordance with subsection 7(3) of the Immigration Act and to have applied for admission to Canada as an immigrant, the Governor in Council may, by regulations made under this section, *amend* or *vary* any regulations made under the Immigration Act with respect to the admission of immigrants to Canada or substitute a regulation made under this subsection for any such regulation made under the Immigration Act; and any such regulation made under this subsection shall be deemed to be a regulation made under the Immigration Act but shall not apply for any purposes other than the determination of the admissibility as an immigrant of a person described in this subsection."

Accordingly a new section 28 of the Immigration Regulations was made for the purposes of section 8 of 21-22-23 Eliz. II cap. 27.

The wide powers and discretions given to an immigration officer are to be noted. Vide (i) *Section 28(2)(d).* This discretion is limited by the criteria listed in section 28(3). Its arbitrary exercise may also be thought to be limited by the terms of section 28(7). (ii) *Section 28(4).* This right of an immigrration officer to override his own favourable determination is unqualified and is not even governed by section 28(7).

Miss Mayrand: In the French comments . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not have the French comments, Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I would like to note on this page in the last line . . .

Le mot «abolu» devrait être «absolu».

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. These are printed then, with the correction noted by Miss Mayrand in the French language version.

Have we received material before dealing with the rules of the Immigration Appeal Board?

Mr. Eglington: We have not received any material subject to the Committee's scrutiny.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then this is the first we have had dealing with Immigration in their operations.

[*Interprétation*]

DORS/73-446

RÈGLEMENT SUR LA RECTIFICATION DU STATUT D'IMMIGRANT

Loi modifiant la loi sur la commission d'appel de l'immigration

C.P. 1973-2313

Le 11 juin 1975

L'article 8, 21-22-23 Eliz. II chap. 27 (1973) régit la récente amnistie de l'Immigration accordée aux personnes se trouvant illégalement au Canada. Le paragraphe (3) de cet article autorise dans les mots suivants le gouverneur en conseil à modifier les règlements:

> «Aux fins de déterminer l'admissibilité à titre d'immigrant d'une personne qui est réputée, aux termes du paragraphe (1) avoir fait une déclaration conformément au paragraphe 7(3) de la Loi sur l'immigration et avoir demandé d'être admise au Canada à titre d'immigrant, le gouverneur en conseil peut, par règlements établis en vertu du présent paragraphe, modifier tout règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration au sujet de l'admission d'immigrants au Canada ou remplacer un tel règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration par un règlement établi en vertu du présent paragraphe; tout règlement ainsi établi en vertu du présent paragraphe est réputé être un règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration mais ne doit pas s'appliquer à d'autres fins qu'à l'établissement de l'admissibilité à titre d'immigrant d'une personne visée au présent paragraphe.»

Un nouvel article 28 du Règlement sur l'immigration a donc été établi aux fins de l'article 8, 21-22-23 Eliz. II, chap. 27.

Il faut noter les vastes pouvoirs discrétionnaires accordés à l'agent d'immigration. Voir (i) *article 28(2)(d).* Ceux-ci sont limités par les critères énumérés à l'article 28(3). L'usage arbitraire de ces pouvoirs serait également limité aux termes de l'article 28(7). Voir (ii) *article 28(4).* Le droit d'un agent d'immigration de passer outre à sa propre décision favorable est absolu et il n'est même pas régi par l'article 28(7).

Mlle Mayrand: Dans le texte français . . .

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, je n'ai pas la version française.

Mlle Mayrand: Je signale qu'à la dernière ligne de cette page . . .

—in the French text, the word "abolu" should be "absolu".

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Les observations seront imprimées avec la rectification que M^lle^ Mayrand vient d'apporter à la version française.

Avons-nous reçu des documents à propos des règlements de la Commission d'appel de l'immigration?

M. Eglington: Nous n'avons rien reçu que le Comité soit susceptible d'étudier.

Le coprésident (M. McCleave): C'est donc la première fois que nous nous occupons de l'Immigration et du fonctionnement de ce service.

[*Text*]

Mr. Eglington: No. We have had other amendments to the immigration regulations and we have had the immigration special relief regulations. But these regulations were made under an act amending the Immigration Appeal Board Act. They were at the time a new species of regulations directed toward carrying out the purposes of Section 8 of the Immigration Appeal Board Act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, what is recommended with regard to this, to what appeared to me to be an absurdity, in that an immigration officer overrides himself? In other words, he makes a decision that may be favourable, and then, for some unknown reason, he makes another decision which may be unfavourable against the same individual. I fail to understand this at all.

Mr. Eglington: No, I do not understand it, either. It appears to be odd, it may be arbitrary, it could also well be that Section 8 of this statute is virtually exhausted, in the sense that I am not sure whether these regulations have a very large application any more.

• 1155

Mr. Robinson: I would like to know what the application is of Section 4, where it says:

> Where the immigration officer's determination ... is favourable to the immigrant, the immigrant shall, unless the immigration officer sees good reason to the contrary.

This just does not make any sense to me at all. I would like to have clarification, to have it more fully explained, that is, the operation of Section 4. Maybe the department can give us that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, especially as the right to override his own favourable determination is unqualified and is not even governed by Section 28(7).

Mr. Robinson: Exactly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, I think this is fruitful, and if this is the wish of the Committee, I wonder whether we should not even go further and renew our efforts to obtain more of the instructions that are issued by the Immigration Department.

Mr. Eglington: I understand, Mr. Chairman, that a reply to the Joint Chairmen's request for an opinion from Mr. Thorson is in the process of being drafted. That is really all I can say to that, it is on the record.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Hopefully, then, we will be getting an answer to something that has been raised by Mr. Brewin for many months. All right, thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It has been a very long time coming, and I had some intimation some time ago that I might expect a letter from the Department of Justice at any moment, but it seems to be a case of "tomorrow and tomorrow and tomorrow that creeps in this petty pace from day to day to the last syllable of recorded time", and we have not got it yet. Perhaps we had better try to stir them up a little bit, had we?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That seems to be the parliamentary translation for the word "soon," tomorrow and tomorrow and the day after.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non, nous avons eu d'autres modifications aux règlements sur l'immigration, entre autres les règlements sur l'aide spéciale à l'immigration. Mais ces règlements s'inséraient dans le cadre d'une loi modifiant la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration. A l'époque, une nouvelle série de règlements fut adoptée qui devait garantir l'application de l'article 8 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration.

M. Robinson: Monsieur le président, cela ne revient-il pas à recommander, et cela me semble parfaitement absurde, qu'un agent d'immigration casse ses propres décisions? En d'autres mots, il prend une décision éventuellement favorable, et puis, pour une raison inconnue, prend une décision contraire contre le même individu. Je ne comprends rien à cela.

M. Eglington: Non, je ne le comprends pas non plus. Cela paraît bizarre, peut-être arbitraire; il se peut également que l'article 8 de ce texte soit pratiquement tombé en désuétude, car je ne suis pas certain que ce règlement soit encore appliqué.

M. Robinson: J'aimerais connaître l'application de l'article 4, où on dit:

> Lorsque la décision de l'agent de l'Immigration est favorable à l'immigrant, l'immigrant doit—à moins que l'agent d'Immigration ait de bonnes raisons de décider du contraire.

Pour moi, cela n'a aucun sens. J'aimerais que l'on nous explique plus clairement comment est appliqué l'article 4. Peut-être le ministère pourra-t-il le faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, d'autant plus que le droit de revenir sur sa propre décision favorable est absolu et n'est même pas régi par l'article 28(7).

M. Robinson: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Cela me paraît fructueux et si le comité le souhaite, je me demande si nous ne devrions pas encore aller plus loin et redoubler d'efforts pour obtenir un plus grand nombre d'instructions émises par le ministère de l'Immigration.

M. Eglington: Je crois savoir, monsieur le président, qu'une réponse à la demande d'avis motivé que les coprésidents ont adressée à M. Thorson est en cours de rédaction. C'est tout ce que je puis dire.

Le coprésident (M. McCleave): Il est donc à espérer que nous aurons bientôt une réponse au point soulevé par M. Brewin depuis de nombreux mois. Très bien, je vous remercie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette réponse est très longue à venir et on m'a fait savoir il y a déjà quelque temps qu'une lettre du ministère de la Justice était imminente, mais il semble que «Demain, et demain, et demain se glisse dans ce pauvre pas de jour en jour vers la dernière syllabe du temps des souvenirs» et que l'envoi sans cesse remis au lendemain. Et nous ne l'avons toujours pas reçu. Peut-être faudrait-il les aiguillonner un peu, ne pensez-vous pas?

Le coprésident (M. McCleave): La traduction en termes parlementaires du mot «tôt», semble être demain, demain et après-demain.

[*Texte*]

All right, Mr. Chairmen, we will have to follow that up.

SOR 74-594, the Co-operative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations made under the Co-operative Credit Associations Act, and the commentary by counsel printed herewith.

SOR/74-594

COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS INVESTMENT (SPECIAL SHARES) REGULATIONS

Cooperative Credit Associations Act

P. C. 1974-2302

October 1, 1975

1. The enabling power, section 8.2, is to be found in the Co-operative Credit Associations Act R.S.C. 1970 c. 29, as amended by 21-22 Eliz. II c.37 (S.C. 1973-74 c.37).

2. The enabling power reads:

"8.2 (1) Notwithstanding anything in subsection 8.1(1), an association may invest its funds in the fully paid shares of

(a) any corporation incorporated to acquire, hold, maintain, improve, develop, lease or manage real estate or leaseholds,

(b) any corporation incorporated to offer participation in an investment portfolio,

(c) any corporation incorporated to provide the association, its members and a corporation mentioned in paragraph (b) with advisory, management or sales distribution services,

(d) any corporation having as its objects the buying, selling and dealing in mortgages and the making of loans secured by mortgages on real estate, or

(e) with the prior approval of the Minister, any corporation incorporated to carry on any other business activity reasonably ancillary to the business of an association,

subject to such terms and conditions as may be prescribed by the Governor in Council."

This formula lacks any magic words. There is no mention of prescribing "by order" or "by regulation" or "by magic lantern". Consequently, on the interpretation of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act adopted by the Privy Council Office, these Regulations would not be a statutory instrument, and, hence, they could not be a regulation. However, the Regulations have been registered as an SOR, which would indicate that the Privy Council Office does regard them as being not only a statutory instrument, but a regulation also.

3. The French text of the definition of "association" would be better rendered as "comprend une association à l'égard de laquelle le paragraphe 80(1) de la Loi est entré en vigueur". (Refer section 2(1) of the Regulations)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point number one seems obvious.

[*Interprétation*]

Très bien, nous allons nous renseigner.

DORS 74-594, Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions), Loi sur les Associations coopératives de crédit, et les commentaires du conseiller à ce sujet.

DORS/74-594

RÈGLEMENT SUR LES PLACEMENTS DES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT (CERTAINES ACTIONS)

Loi sur les associations coopératives de crédit

C.O. 1974-2302

1er octobre 1975

1. Le pouvoir habilitant, l'article 8.2, se retrouve dans la Loi sur les associations coopératives de crédit S.R.C. 1970 c.29, modifié par 21-22 Eliz. II c.37 (S.C. 1973-1974 c. 37)

2. Le pouvoir habilitant se lit comme suit:

8.2 (1) Nonobstant toute disposition du paragraphe 8.1(1), une association peut investir ses fonds dans les actions entièrement libérées

a) de toute corporation constituée pour acquérir, détenir, entretenir, améliorer, mettre en valeur, louer ou administrer des immeubles ou des immeubles loués à bail.

b) de toute corporation constituée pour offrir une participation dans un porte-feuille d'investissements,

c) de toute corporation constituée pour offrir à l'association, à ses membres et à une corporation visée à l'alinéa b) des services consultatifs, des services de gestion ou des services de diffusion des ventes,

d) de toute corporation qui a pour objet d'acheter, de vendre et de négocier des mortgages ou hypothèques et de consentir des prêts garantis par des mortgages ou hypothèques sur immeubles, ou

e) avec l'approbation préalable du Ministre, de toute corporation constituée pour exercer toute autre activité commerciale suffisamment reliée aux opérations d'une association.

sous réserve de telles modalités que peut prescrire le gouverneur en conseil.

Cette formule est exempte de tous mots magiques. On y fait aucune mention de prescrire «par décret», «par arrêté», etc. Par conséquent, d'après l'interprétation de l'article 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires adoptée par le bureau du Conseil privé, ce règlement ne constituerait pas un texte réglementaire et dès lors, il ne constituerait pas un règlement. Toutefois, le règlement a été inscrit comme un DORS/, ce qui indiquerait que le bureau du Conseil privé le considère non seulement comme un texte réglementaire, mais comme un règlement également.

3. Le texte français de la définition «association» serait mieux rendu par ce qui suit: «comprend une association à l'égard de laquelle le paragraphe 80(1) de la Loi est entré en vigueur». (Voir l'article e(1) du règlement.)

Le coprésident (M. McCleave): Le paragraphe 1 semble évident.

[*Text*]

Point number two, dealing with the enabling power and the lack of magic words: have you any commentary on that, Mr. Eglington or Miss Mayrand?

Mr. Eglington: No, I have no commentary apart from what I have written there. It seems to be one of these instances where Privy Council has not considered itself bound by the interpretation of Section 2(1)(d) that Mr. McIntosh has sent in to us.

Mr. Robinson: They have thrown us completely off base, Mr. Chairman. I had assumed that there had to be magic words in order to have a regulation or statutory instrument. Now I find that that is not the case, and I have been looking seriously to try to find what the key is. The only thing I could see is that the fact that there is registration must mean something. I wonder if we could throw that back and find out. Is that the "open sesame" to whether it is going to be a regulation or a statutory instrument?

Mr. Eglington: It should not be, because it should not be registered unless it is a regulation.

Mr. Robinson: But the fact that it is registered?

Miss Mayrand: But they take that step after they make the classification.

Mr. Robinson: Yes, but since they have not indicated any classification, it looks as though they have made the step anyway. They have taken the step and they have registered whatever it was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is a very valid point that can be taken up on the Thursday examination, and I suggest that we will draw straws and the first person has the right to ask this question.

Number three deals with a matter of translation again. And this is a suggestion by Counsel, Miss Mayrand, which can be presented. What translation do they use now?

Miss Mayrand: It is just that they do not mention it in the French text. It includes an organization with respect to which subsection 80(1) of the Act is enforced. In French they just mention an organization with respect to which 80(1) of the Act exists.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which section is this?

• 1200

Miss Mayrand: It is in the first section, the definition section. It is on the first page.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Miss Mayrand: I will just mention it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you would not mind, please. Now we do SOR/75-289, Regulations for the Destruction of Securities. This is an amendment. How does this arise: from the age of inflation since it deals with "pertaining to a bond of a denomination of $5,000 or less"?

[*Interpretation*]

Le paragraphe 2 traite du pouvoir habilitant et de l'absence de mots magiques. Avez-vous des remarques à faire, monsieur Eglington ou Mademoiselle Mayrand?

M. Eglington: Non, je n'ai pas d'autres remarques en dehors de celles qui figurent dans le texte. Il me semble que c'est là un de ces cas où le Conseil privé ne s'est pas considéré lié par l'interprétation de l'article 21(1)(d) que M. McIntosh nous a communiquée.

M. Robinson: Ils ont complètement embrouillé les choses, monsieur le président. Je supposais qu'il fallait des mots magiques pour avoir un règlement ou un texte réglementaire. Je m'aperçois maintenant que ce n'est pas le cas et j'ai essayé de trouver la clef du texte. La seule chose que je vois est le fait que cet enregistrement doit signifier quelque chose. Je me demande si nous ne pourrions pas nous renseigner. Est-ce là le «Sésame, ouvre-toi» qui permet de décider s'il s'agit d'un règlement ou d'un texte réglementaire?

M. Eglington: Je ne pense pas, car le texte ne peut être enregistré à moins qu'il ne s'agisse d'un règlement.

M. Robinson: Mais il est enregistré?

Mlle Mayrand: Oui, mais on procède une fois la classification désignée.

M. Robinson: Oui, mais puisqu'on n'indique aucune classification, il semble que l'on ait néanmoins procédé. On a procédé et on a enregistré ce texte, quelle qu'en soit la nature.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un point très intéressant auquel on pourrait revenir jeudi, et je propose que nous tirions à la courte paille pour savoir qui aura le droit de poser cette question.

Le numéro 3 traite encore une fois d'un problème de traduction. Et il s'agit d'une proposition faite par l'avocat, M^lle^ Mayrand, proposition, dis-je, que l'on peut présenter. Quelle en est la traduction actuelle?

Mlle Mayrand: Eh bien, il n'en est pas question dans le texte français. La version anglaise comprend un organisme à l'égard duquel le paragraphe 80(1) de la Loi est appliqué. La version française fait uniquement allusion à un organisme à l'égard duquel le paragraphe 80(1) existe.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans quel article de la Loi cela se trouve-t-il?

Mlle Mayrand: A l'article 1, les définitions. Cela se trouve à la première page.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Mlle Mayrand: Je me bornerai à cette remarque.

Le coprésident (M. McCleave): S'il vous plaît, si cela ne vous ennuie pas. Passons maintenant au DORS/75-289, Règlement concernant la destruction des titres. Il s'agit d'un amendement. A quoi est-il dû: à une ère d'inflation, puisqu'il porte sur les titres d'une valeur de $5,000 ou moins?

[*Texte*]

Mr. Eglington: I suppose it must.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next is SOR/75-292, Great Lakes Pilotage Tariff Regulations. This again, I take it, is a upward move of certain . . .

Mr. Eglington: . . . charges.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . charges, pilotage charges on the Great Lakes.

SOR/75-294, Nova Scotia Fishery Regulations under the Fisheries Act. The residents who live around Albro, Maynard, Penhorn and Oathill Lakes, that is Mr. Forrestall's constituency I believe, are advised not to put holes through the ice to fish.

SOR/75-295, Northwest Atlantic Fisheries Regulations under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act. These deal with mesh sizes and the substitution, probably trying to get larger fish, I would assume.

SOR/75-297, The Canada Labour Standards Regulations under the Canada Labour Code. Perhaps we can go back to this. Nobody has made a point about it but it is one of those things where if you had some kind of explanation, even if it did not form part of the regulation itself that is published, you would have a better idea exactly what kind of a problem is being dealt with.

Mr. Eglington: In the United Kingdom such an explanation does exist.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Put this down for your cross-examination. I think this is something that perhaps we should pursue with a bit of explanation, especially for something that comes out, otherwise you just have to go ferreting around all sorts of documents to find out what the meaning is.

Mr. Eglington: We did take this up at one point, because an explanation does go in with the recommendation for the Order in Council. You may remember we asked that we be given copies of the explanatory material with recommendations and we were told that this was not possible; they were confidential documents. The Committee instructed me to report back to Mr. Cross that that reply was not considered as acceptable. I have done that and I daresay in due course a statement of—will go on to its next step.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As long as we are setting the music and they are dancing to our tune.

SOR/74-304, Airport Vehicle Parking Fees Regulations under the Aeronautics Act.

Mr. Eglington: This is our swinging increase in the parking charges.

• 1205

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well I do not know, I think the Halifax one has been 25 cents for a 30 minute period for some considerable period of time. When did these come into effect, in May?

Mr. Eglington: Yes. The Ottawa one used to be 25 cents for 30 minutes and now it is 25 cents for 20 minutes. You just have time to get inside to meet someone and find their plane is delayed and you get a ticket.

[*Interprétation*]

M. Eglington: J'imagine que ce doit être cela.

Le coprésident (M. McCleave): Ensuite nous passons au DORS 75-292, Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs. Encore une fois, j'imagine qu'il s'agit là d'une augmentation de certains . . .

M. Eglington: . . . de certains frais.

Le coprésident (M. McCleave): . . . des frais de pilotage sur les Grands Lacs.

Le DORS/75-294, Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse relevant de la Loi sur les pêches. Les personnes qui habitent près des lacs Albro, Maynard, Penhorn et Oathill, dans la circonscription de M. Forrestall, si je ne m'abuse, ont été avisées de ne pas faire de trous dans la glace pour y pêcher l'hiver.

Le DORS 75-295, règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, relève de la Loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest. Ce Règlement a trait à la taille des mailles de filets et de leur remplacement, probablement afin d'attraper du plus gros poisson.

Le DORS 75-297, Règlement du Canada sur les normes du travail relève du Code canadien du travail. Nous pouvons peut-être y revenir. Personne n'a soulevé de point à cet égard, mais si nous avions quelques explications, même si elles ne faisaient pas partie du Règlement publié lui-même, on aurait une meilleure idée du genre de problème dont il est question.

M. Eglington: Au Royaume-Uni, il existe de telles explications.

Le coprésident (M. McCleave): Prenez-le en note aux fins de votre contre-interrogatoire. Il sera peut-être bon d'obtenir quelques explications, particulièrement lorsqu'une situation surgit à cet égard, autrement il faudra fouiller dans toutes sortes de documents afin de connaître la signification de ce règlement.

M. Eglington: Nous avons déjà étudié la question puisqu'une explication accompagne la recommandation visant un décret en Conseil. Vous vous souviendrez peut-être que nous avons demandé des exemplaires des explications ainsi que des recommandations et l'on nous a répondu que c'était impossible; ce sont là des documents confidentiels. Le Comité m'a demandé de faire savoir à M. Cross que cette réponse était inacceptable. Je me suis conformé à la demande du Comité et j'ajouterai qu'au moment opportun le compte rendu passera à sa prochaine étape.

Le coprésident (M. McCleave): Tant que nous émettrons des directives et qu'ils s'y conformeront.

Le DORS 75-204, règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports relevant de la Loi sur l'aéronautique.

M. Eglington: Il s'agit d'une hausse vertigineuse dans les frais de stationnement.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas, je crois que le tarif à Halifax s'élève depuis assez longtemps à 25¢. pour 30 minutes, Ces tarifs sont-ils entrés en vigueur en mai?

M. Eglington: Oui. Auparavant, à Ottawa, le tarif était de 25¢ pour 30 minutes, maintenant il est de 25¢. pour 20 minutes. Juste le temps d'entrer pour rencontrer quelqu'un, d'apprendre que l'avion est retardé, et de ressortir et vous êtes déjà en contravention.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event they have the power to do this, whatever exasperations we may feel that ball game is squarely within their competence.

SOR/75-305 is under The Canada Land Surveys Act and on the Land Surveys Tariff thereunder. I suppose again this reflects the upward pressures. For the record, I perhaps should note that the Airport Vehicle Parking Fees Regulations was registered on May 26 and the Canada Lands Surveys Act and Tariff was registered on May 27, in case somebody looks in the record and says, here is the government not living up to its own restraints. These happened some months back.

SOR/75-311 is an amendment under the Seeds Varieties Order of the Seeds Act.

The Unemployment Insurance Regulations, SOR 75-314, are amendments dealing with the teaching profession.

Mr. Eglington: It deals with the problem that is apparently caused to the unemployment insurance commissioners by the fact that school teachers draw their 12 months' salary over nine months. At the beginning of the summer or the end of the school year, they get a larger cheque representing the coming months at the end of their contract and if I remember rightly this is the third amendment or enactment to this particular section in an effort to establish something that fits the actual situation. The teachers have been apparently causing a certain amount of difficulty in the administration of the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Eglington. SOR 75-432. We are back to pilotage regulations. This one is dealing with the Laurentian area.

Mr. Eglington: We should perhaps notice, Mr. Chairman, that this regulation was not published in the *Gazette* within the 23 day time limit provided for in the Statutory Instruments Act. This does not invalidate the amendment to the regulations, but it does mean nobody could be prosecuted for failing to pay whatever the extra charge in effect provided for, unless they have refused to pay after the date of publication which is August 13.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But the effect would date from that date and not from . . .

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is under the National Housing Act Maximum Interest Rates Regulations, an amendment, SOR 75-433. These are quite decent rates. I do not imagine anybody in this room has the benefit of them, they are probably for some of their special housing programs. Have you had an opportunity to ask about it? In any event it is clearly within their powers.

SOR 75-436 The Migratory Birds Convention Act and Regulations passed thereunder. There is an amendment and what we are dealing with is the schedule.

Here is something—the very last—you may get a scientific permit for free, so all prices have not gone up.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, les autorités ont le pouvoir de le faire, quelle que soit notre exaspération, car cela relève de leur compétence.

Le DORS 75-305 est établi en vertu de la Loi sur l'arpentage des terres du Canada et porte sur le tarif des documents d'arpentage. Je suppose que cela reflète encore une fois les pressions. Je devrais peut-être indiquer que le Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules des aéroports a été enregistré le 26 mai et que le Tarif des documents d'arpentage établi en vertu de la Loi sur l'arpentage des terres du Canada a été enregistré le 27 mai; ces précisions au cas où quelqu'un consulterait le dossier et dirait que le gouvernement ne respecte pas ses propres restrictions. Cela s'est produit il y a quelques mois.

DORS 75-311 est un amendement aux Ordonnances concernant les variétés de semences décrété en vertu de la Loi relative aux semences.

DORS 75-314, le règlement sur l'Assurance-chômage, est une série d'amendements portant sur la profession d'enseignant.

M. Eglington: Il porte sur les difficultés que rencontrent apparemment les commissaires de l'Assurance-chômage du fait que les enseignants retirent leur salaire de 12 mois sur une période de neuf mois. Au début de l'été ou à la fin de l'année scolaire, ils reçoivent un chèque plus important représentant les mois à venir jusqu'à la fin de leur contrat et, si mes souvenirs sont bons, c'est la troisième modification qu'on a apportée à cet article dans le but d'établir des mesures qui répondent à une situation de fait. Les enseignants ont apparemment entraîné un certain nombre de difficultés dans l'administration de ce règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Eglington. DORS 75-432. Nous revenons au règlement sur le pilotage. Ce dernier porte sur la région des Laurentides.

M. Eglington: Nous devrions peut-être faire remarquer, monsieur le président, que ce règlement n'a pas été publié dans la Gazette dans la limite de 23 jours stipulée dans la Loi sur les textes réglementaires. Ce fait ne rend pas l'amendement au règlement invalide, mais cela signifie que personne ne pourrait être poursuivi en justice pour avoir omis de payer tout frais supplémentaire prévu dans cet amendement à moins qu'il n'ait refusé de le payer après la date de publication, c'est-à-dire le 13 août.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cet amendement sera en vigueur à partir de cette date et non pas à partir . . .

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Le règlement suivant, DORS 75-433, est un amendement aux Règlements sur les taux d'intérêt maximum de la LNH. Ce sont des taux assez raisonnables. Je crois que personne dans cette pièce n'en profite; ces taux sont probablement prévus dans le cadre de programmes d'habitation spéciaux. Avez-vous eu l'occasion de poser des questions à ce sujet? De toute façon, cela relève évidemment de la compétence de la Société.

DORS 75-436, porte sur le règlement adopté en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. C'est un amendement et nous traitons du calendrier.

Il y a un aspect important. Vous pouvez obtenir un permis scientifique gratuitement, ainsi donc, les prix n'ont pas tous montés.

[*Texte*]

• 1214

The Equipment for Building Sales Tax Regulations, SOR/75-437 under the Excise Tax Act and, finally, SOR 75-438, the Indian Bands . . .

Before we go through that, Mr. Eglington, on our financial side, on our excise tax, income tax and the like, have we a huge backlog of orders and regulations? Or are we reasonably up to date on that?

Mr. Eglington: There is a considerable number of income tax regulations amendments, which have been examined, at this point, only from the point of view of form and whether they were registered in time and published in time, and they have not been examined as to their substance. There is a large body of them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps you could—I will put this on public record. Perhaps you would give some thought to seeing if there is a person within the academic community who might be familiar with them; we could use that person's services over a short period of time so that we could catch ourselves up. We do have a responsibility to Parliament in this field. I know it is a difficult one, and you really need expert opinion on it. You might give it some thought; then we will try to come back with a recommendation for the Committee, based on what you, or what other people, have suggested.

Finally, the Indian Bands Revenue Moneys Regulations, under the Indian Act, dealing with the Hay River Band and Indians. That completes the . . .

Mr. Robinson: There is just one point I want to make, Mr. Chairman, if I may, before we continue. It has to do with SOR/75-292, Great Lakes Pilotage Tariff Regulations—I meant to ask the question at the time. It says under the schedule, "the pilotage charges for ships—" and so on, and then it says "the pilotage charges for a movage—" I wonder what we mean by "a movage"? It is just a point of information; I wonder if anybody could advise us on it?

Mr. Eglington: No, I cannot, Mr. Robinson; I would have to find out what it is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right; will you do that for Mr. Robinson?

We are not able to deal with the matter of a budget this morning, because at this point we do not have a committee—I am sorry, but at this point we do not have a quorum. Perhaps we will be able to deal with that point after our meeting on Thursday, which is at 3.30 p.m. The witnesses we will have in the future on the ordinary Tuesday business, dealing with secrecy of information and the Baldwin bill, are Mr. D. F. Wall who will be with us on Tuesday, November 18, and Dr. Maxwell Cohen—I guess he is now—on November 25. I take it that, because of the November 11 holiday, the meeting in the early part of that week will not be held. Correct? Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I suggest that next time we manage, somehow, to deal with that financial matter even if it means interrupting our proceedings? Deal with it as soon as we get the necessary quorum here. Otherwise, we are going to find ourselves going round and round the merry-go-round all over again.

[*Interprétation*]

Le DORS 75-437, le Règlement relatif à la taxe de vente sur le matériel pour bâtiments, édicté en vertu de la Loi sur la taxe d'accise et, enfin, le DORS 75-438, le Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens.

Mais avant de passer à cela, monsieur Eglington, sommes-nous en retard en ce qui concerne les ordonnances, les règlements sur des questions financières, les taxes d'accises, l'impôt sur le revenu, etc? Ou sommes-nous à peu près à jour?

M. Eglington: Beaucoup de modifications aux règlements de l'impôt sur le revenu ont été étudiées seulement du point de vue de la forme et pour savoir s'ils ont été enregistrés et publiés à temps, mais on n'a pas examiné leur contenu. Il y en a une grande quantité.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pourriez peut-être—je vais consigner cela au procès-verbal. Pourriez-vous voir s'il existe une personne compétente dans les milieux universitaire, dont nous pourrions utiliser les services pour une courte période, afin de nous rattraper. Nous sommes responsables au Parlement dans ce domaine. Il s'agit d'un domaine très complexe et où l'on a vraiment besoin de l'avis d'un expert. Vous pourriez y réfléchir. Plus tard, à partir de suggestions reçues de vous ou d'autres, nous pourrons faire une recommandation au Comité.

En dernier lieu, le Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens, édicté en vertu de la Loi sur les Indiens, concernant les Indiens et la bande de Hay River. Ceci complète le . . .

M. Robinson: Monsieur le président, avant d'aller plus loin, j'aurais une remarque. Cela concerne le DORS 75-292, le Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Grands Lacs. Voici ce qu'on lit à l'annexe, «Les droits de pilotage exigibles à l'égard des navires», etc.; puis encore «les droits de pilotage exigibles pour le déplacement—«. Quelle est la signification de «déplacement»? C'est une simple question d'information et je me demande si quelqu'un pourrait nous renseigner?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson, je ne peux pas, je devrai me renseigner.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, vous allez trouver ces renseignements pour M. Robinson?

Nous ne pourrons pas discuter d'un budget ce matin, parce que nous n'avons pas à proprement parler de comité. Je regrette, mais présentement nous n'avons pas le quorum. Peut-être que nous pourrons revenir à cette question à notre réunion de jeudi qui est fixée à 15 heures trente. Les futurs témoins à nos séances régulières du mardi, concernant le secret de l'information et le Bill Baldwin, seront MM. D. F. Wall qui comparaîtra mardi, le 18 novembre, et M. Maxwell Cohen, qui, je pense, sera avec, nous le 25 novembre. Le 11 novembre étant férié, je présume qu'il n'y aura pas de réunion durant cette semaine. C'est juste? Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suggère qu'à la prochaine séance nous nous attaquions à la question financière même s'il faut interrompre notre séance, et ce dès que nous aurons le quorum. Autrement nous allons continuer à tourner en rond.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Co-Chairman, you are perfectly right; when we have a quorum for business purposes next day we will have to have, perhaps briefly, but in any event, a meeting to dispose of the matter of the budget. Thank you.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je pense, monsieur le coprésident, que vous avez tout à fait raison. La prochaine fois que nous aurons un quorum pour les affaires courantes, nous devrons peut-être brièvement interrompre la séance afin de régler la question du budget. Merci beaucoup.

Issue No. 44

Thursday, October 30, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 44

Le jeudi 30 octobre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

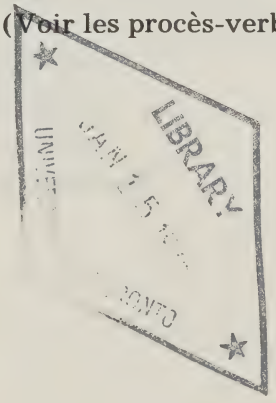
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 30, 1975
(45)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond and Phillips.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

Witness: Mr. H. A. McIntosh, Director of Legal Services, Privy Council Office.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The witness answered questions.

Agreed,—That the meeting scheduled for Tuesday, November 4, 1975 be held at 8:30 p.m. *in camera* to discuss matters relating to the Committee's staffing.

Ordered,—That the document entitled—The Nature of A Statutory Instrument (Cont'd) with its Appendix C—submitted by Counsel to the Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "RSI-23"*).

At 4:47 o'clock p.m., the Committee adjourned until 8:30 o'clock p.m. on Tuesday, November 4, 1975.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 OCTOBRE 1975
(45)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 36 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond et Phillips.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Témoin: M. H. A. McIntosh, directeur des services juridiques, bureau du Conseil privé.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*)

Le témoin répond aux questions.

Il est convenu,—Que la séance prévue pour le mardi 4 novembre 1975 ait lieu à 20 h 30, à *huis clos,* afin d'étudier les questions ayant trait au personnel du Comité.

Il est ordonné,—Que le document intitulé—Nature d'un texte réglementaire (suite) ainsi que son appendice C—présenté par le conseiller auprès du Comité soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir appendice «RSI-23»*).

A 16 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 4 novembre 1975, à 20 h 30.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 30, 1975

• 1535

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have sufficient to hold the meeting and not sufficient to decide on motions.

Our witness today is Mr. H. A. McIntosh, Director, Legal Services in the Privy Council Office. We will be dealing rather specifically with the question of what makes a statutory instrument sufficient to come within the purview of this Committee. I refer people interested in this esoteric topic to Issue 34, where we dealt with this question rather extensively. A memorandum from counsel is printed therein.

Now we have *The Nature of a Statutory Instrument (Cont'd)* from Mr. Eglington. Mr. Eglington, do you want us to have this printed as an appendix? That is, the first six pages, without reference to the material that follows? Or did you want all of it in? What is your opinion?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): If it is to be printed, the third appendix is relevant.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Appendix C. All right, then perhaps we could agree to print the first six pages, The Nature of a Statutory Instrument (Cont'd), and Appendix C, A tentative Approach to a New Definition of Those Species of Subordinate Legislation Subject to Parliamentary Scrutiny. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed.

Mr. McIntosh, we welcome you to the Committee. Perhaps you have read Issue 34 or, in any event, know some of the problems the Committee has considered in determining whether or not certain matters are within the jurisdiction of our study. Do you wish to make an opening statement, or to start by having Counsel ask questions?

Mr. H. A. McIntosh (Privy Council Office): I have no opening statement to make, Mr. Chairman. I received a request from the Clerk of the Committee to appear and discuss the definition of statutory instruments; that was the extent of the request. I am available to make such responses as I can to help the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is perhaps important with regard to the one matter that is currently before the House of Commons and will shortly—or longly—be before the Senate: Bill C-73. If I could quote a provision from that bill it may help bring this down to a very practical issue.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 30 octobre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes suffisamment nombreux pour commencer la réunion mais nous ne pourrons pas voter au sujet des motions.

Notre témoin d'aujourd'hui est M. H.A. McIntosh, directeur des Services juridiques du Bureau du Conseil privé. Nous traiterons avec lui d'une question assez particulière, à savoir les raisons pour lesquelles un texte réglementaire tombe dans le champ de compétence de notre comité. Pour ceux d'entre vous qui s'intéressent à ce sujet quelque peu ésotérique, je les renverrai au numéro 34 de nos comptes rendus qui contient une discussion assez vaste de ce problème. De plus, un mémoire de notre avocat a été joint à ce procès-verbal.

En outre, M. Eglington nous a adressé un document intitulé «*La nature des textes réglementaires*», et j'aimerais savoir s'il souhaite que ce texte soit joint en annexe au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Il s'agit là évidemment des six premières pages du texte qui nous a été adressé, et non pas des documents qui suivent. Ou pensez-vous que le tout devrait être joint en annexe?

M. G. C. Eglington (Avocat du comité): Si l'on doit imprimer le texte, je pense que la troisième annexe devrait l'être également.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc de l'Annexe C. Dans ce cas, nous pourrions sans doute nous mettre d'accord pour imprimer en annexe du compte rendu les six premières pages, à savoir le texte intitulé «La nature des textes réglementaires», ainsi que l'Annexe C, intitulé «Proposition pour une nouvelle définition des catégories de lois secondaires sujettes à l'examen parlementaire». Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Monsieur McIntosh, nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous. Peut-être avez-vous lu le numéro 34 ou connaissez-vous déjà les problèmes soulevés par le comité lorsqu'il s'est efforcé de savoir si certains problèmes relevaient de sa compétence ou non. Voudriez-vous faire une déclaration préliminaire ou pensez-vous que notre avocat peut immédiatement vous poser des questions?

M. H. A. McIntosh (Bureau du Conseil privé): Je n'ai pas de déclaration préliminaire à faire, monsieur le président. Le greffier du comité m'a adressé une convocation me demandant de venir discuter, devant vous, de la définition des textes réglementaires. Je suis donc à votre entière disposition pour répondre à vos questions, dans la mesure du possible.

Le coprésident (M. McCleave): La question dont nous allons traiter revêt une importance assez particulière du fait du projet de loi dont est actuellement saisi la Chambre des communes et dont le sera également bientôt ou non, le Sénat, à savoir le Bill C-73. Dans le but de faire commencer la discussion sur un plan pratique, j'aimerais vous citer un extrait de ce projet de loi.

[*Texte*]

Clause (3)(1) of Bill C-73 provides:

> The Governor in Council may from time to time cause to be published and made known guidelines for the guidance of all Canadians in restraining profit margins, prices, dividends and compensation.

Of course, the question that members of this Committee are now asking themselves is: will we be receiving these guidelines? Will they be treated or considered by the Privy Council Office as instruments that properly come within the purview of the Committee? Or are we going to get ourselves into some kind of a struggle over whether these guidelines should be given scrutiny?

This is a very practical and perhaps immediate question in determining the work that we are going to have.

Mr. McIntosh: If I may say so, Mr. Chairman, the difficulty is that you are seeking from me something in the way of an opinion about a bill that is before the House. It seems to me that perhaps the question should be asked of the people who are sponsoring the bill. It may not become law, so the thing is academic. But I hesitate always, I must say, to make an assessment as to whether something is a statutory instrument or not until I have the particular statute in front of me and can compare it with the words of the definition.

• 1540

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. All right. Well, I tried, and I certainly am going to raise the question, of course, of Mr. Macdonald in the Finance Committee some time within the next few days. But perhaps, then, you would prefer that counsel, Mr. Eglington, or Miss Mayrand start off with questions of you. Is that your preference?

Mr. McIntosh: It is entirely in the hands of the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, we will ask Mr. Eglington to commence with questions.

Mr. Eglington: I would like, if I may, Mr. Chairman, first to direct Mr. McIntosh's attention to subsection (11)(3) of the Statutory Instruments Regulations. If you do not have a copy . . .

Mr. McIntosh: No, I have a copy.

Mr. Eglington: The subsection provides for the publication of the following classes of statutory instruments or other documents in Part II of the *Canada Gazette*. There are four classes mentioned: orders made by the Governor in Council under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, orders made by the Governor in Council whereby any member of the Queen's Privy Council for Canada is designated to act as minister for the purposes of any act of Parliament, proclamations, and orders made under Section 17 of the Financial Administration Act that are of continuing effect or apply to more than one person or body. I wonder whether Mr. McIntosh could tell us which of those four classes are statutory instruments and which documents.

[*Interprétation*]

Il s'agit de l'article 3 (1), qui dispose que:

> Le gouverneur en conseil peut publier ou diffuser des indicateurs pour guider les citoyens dans leurs efforts en vue de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations.

Évidemment, la question que se posent actuellement les membres du comité est la suivante: ces indicateurs leur seront-ils soumis? Seront-ils considérés par le bureau du Conseil privé comme des textes relevant du champ de compétence du comité? Sinon, allons-nous devoir nous lancer dans la tâche inextricable de savoir si ces indicateurs devraient être soumis à notre examen?

Cette question d'ordre très pratique et de fait pratiquement immédiat constitue peut-être une bonne base pour lancer notre discussion.

M. McIntosh: Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais vous dire que la difficulté, pour ma part, vient du fait que vous me demandez d'exprimer un avis sur un projet de loi dont est actuellement saisie la Chambre. Il me semble que cette question devrait en fait être posée au responsable du projet de loi lui-même, qui risque, en fait, de ne jamais avoir force de loi. Dans ce contexte, le débat resterait très académique. Sur un plan plus général, je dois vous dire que j'hésiterais beaucoup à vous dire si, selon moi, un document quelconque constitue un texte réglementaire ou non tant que ce document ne m'aura pas été mis sous les yeux et que je ne pourrais pas en comparer les termes avec ceux de la définition légale.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Si mes efforts viennent d'échouer, je n'hésiterais cependant pas à poser la question à M. MacDonald, dans le cadre du comité des finances, dans les prochains jours. Ceci dit, peut-être préféreriez-vous que M. Eglington ou M^lle^ Mayrand commencent tout de suite à vous poser des questions?

M. McIntosh: Je suis à votre entière disposition à cet égard.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, dans ce cas je donnerai la parole à M. Eglington.

M. Eglington: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais commencer par attirer l'attention de M. McIntosh sur l'article 11(3) du Règlement sur les textes réglementaires. Si vous n'en n'avez pas d'exemplaire . . .

M. McIntosh: J'en ai un.

M. Eglington: Cet article prévoit la publication de certaines catégories de textes réglementaires ou autres documents dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Voici les quatre catégories mentionnées: premièrement, décrets du gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public; deuxièmement, décrets du gouverneur en conseil attribuant à un membre quelconque du Conseil privé de la Reine des fonctions de ministre, dans le cadre d'une loi quelconque adoptée par le Parlement; troisièmement, proclamations, et, quatrièmement, décrets publiés en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et ayant un effet permanent ou s'appliquant à plus d'une personne ou à plus d'un organisme. M. McIntosh pourrait-il nous dire laquelle de ces quatre catégories s'applique à des textes réglementaires et de quel type de documents il s'agit?

[*Text*]

Mr. McIntosh: Once again, Mr. Chairman, I am reluctant to give an answer to a question like that without having the statute in front of me. I think I mentioned in my letter to Miss Mayrand some time ago that with respect to orders made under Section 17 of the Financial Administration Act, for reasons that I gave in the letter, they were not statutory instruments, but I would prefer to look at the orders made by the Governor in Council whereby members of the Queen's Privy Council for Canada are designated to act as ministers for the purposes of any act of Parliament by looking at the individual statute to see exactly how it is worded.

Mr. Eglington: Perhaps you might consider orders made under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act.

Mr. McIntosh: I would have thought that was not a statutory instrument, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: Could you explain to the Committee why?

Mr. McIntosh: The provision provides that the Governor in Council may (a), transfer any powers, duties or functions or the control or supervision of any part of the public service of Canada from one minister of the Crown to any other minister of the Crown . . . and (b), may amalgamate and combine any two or more departments under one minister of the Crown and under one deputy minister. There is no mention made in the provision of the statute as to how that might be done. That is, it does not say the Governor in Council may by regulations, the Governor in Council may by order, do these particular things.

Mr. Eglington: Could I turn briefly to remission orders under Section 17 of the Financial Administration Act? You have just said that the view that you take is that they are not statutory instruments. We have had experience before the Committee where remission orders had been used to implement international obligations and treaties. If remission orders of this class are not statutory instruments, the result would seem to follow that the implementation of the international agreement or treaty would take effect without the possibility of any parliamentary supervision or scrutiny whatever. Would that be a fair statement of the result?

Mr. McIntosh: I suppose, unless the particular documents were tabled in Parliament, in which case they would be subject to debate in Parliament.

• 1545

Mr. Eglington: But if they were not, they were simply covered pursuant to this provision of the statutory instrument regulations.

Mr. McIntosh: You are saying they are not subject to the scrutiny of this Committee because they are not statutory instruments.

Mr. Eglington: That is right.

Pursuing the definition of statutory instruments a little further, recently I had occasion to look at regulations made for the reserve grain supplies, and the provision that embodied it is found in Vote 43b of the vote for the Industry, Trade and Commerce Appropriation Act No. 4. I will pass this up to you in just a moment. It reads that the reserve stock is to be distributed in effect subject to

[*Interpretation*]

M. McIntosh: Une fois encore, monsieur le président, j'hésite beaucoup à vous donner une réponse ferme sans avoir le texte concerné sous les yeux. Dans la lettre que j'ai adressée à M^lle^ Mayrand, il y a un certain temps, au sujet des décrets émis en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, j'ai expliqué que ces derniers ne constituaient pas des textes réglementaires, pour certaines raisons, que j'indiquais; cependant, en ce qui concerne les décrets du gouverneur en conseil attribuant aux membres du Conseil privé de la Reine des fonctions de ministre, dans le cadre d'une loi quelconque du Parlement, je préférerais avoir sous les yeux le document concerné afin de voir avec précision comment il est rédigé.

M. Eglington: Peut-être pourriez-vous nous donner votre réponse au sujet des décrets publiés en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public?

M. McIntosh: Pour cette catégorie, je ne pense pas qu'il s'agisse de textes réglementaires, monsieur le président.

M. Eglington: Pourriez-vous nous dire pourquoi?

M. McIntosh: Cette loi, dans son article deuxième, prévoit que le gouverneur en conseil peut *a*) transférer les pouvoirs, devoirs ou fonctions, ou le contrôle ou la direction de toute partie de la fonction publique du Canada d'un ministre de la Couronne à tout autre etc . . . , et *b*) fusionner et grouper deux ministères ou plus sous un seul ministre de la Couronne et sous un seul sous-ministre. Cependant, la loi ne prévoit pas comment ceci peut être fait. Je veux dire par là qu'elle n'indique pas que ces mesures peuvent être prises par le gouverneur en conseil, au moyen de règlements, de décrets ou d'autre chose.

M. Eglington: Je voudrais maintenant passer aux décrets de remise des taxes et des peines, dans le cadre de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Vous venez de nous dire que, selon vous, ces textes ne constituent pas des textes réglementaires. Cependant, le Comité a déjà rencontré des cas où des décrets de remise avaient été utilisés pour respecter certaines obéigations internationales ou certains traités. Si les décrets de remise de cette catégorie ne sont pas des textes réglementaires, il me semble normal d'en conclure que l'application des traités ou des accords internationaux pourrait se faire sans qu'un organisme parlementaire quelconque ait la possibilité d'exercer son contrôle. Ma conclusion est-elle juste?

M. McIntosh: Je le suppose, à moins que les documents en question n'aient été déposés au Parlement, auquel cas ils auraient fait l'objet d'un débat.

M. Eglington: Mais si tel n'avait pas été le cas, ces textes ne seraient couverts que par cette disposition du Règlement sur les textes réglementaires.

M. McIntosh: Vous voulez dire qu'ils ne sont pas soumis au contrôle du Comité parce qu'il ne s'agit pas de textes réglementaires?

M. Eglington: Parfaitement.

Si j'en reviens sur la définition des textes réglementaires, je constate que j'ai récemment eu l'occasion d'examiner certains règlements concernant les réserves céréalières, le texte de soutien étant le crédit 43 b de la Loi portant affectation de crédits n° 4 de l'Industrie et du Commerce. Je vous transmettrai ce texte dans un instant. Je voudrais simplement vous dire qu'il prévoit que les stocks de réserve doivent être distribués conformément aux:

[*Texte*]

> ... regulations made by the Governor in Council and such rules not inconsistent with the regulations as may be made by the Committee.

... and the committee is the Canadian Livestock Feed Board. I shall pass this up to you, and I wonder if you would let us know whether you think the rulings made by the Livestock Feed Committee are statutory instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you said that on the run, Mr. Eglington. I am not sure that the recording system caught all that. Would you mind repeating your question for the record?

Mr. Eglington: Would you consider that the rules made by the committee that are provided for in Vote 43b would be statutory instruments in accordance with the definition that you put in place before the Committee some months ago?

Mr. McIntosh: A very difficult question for me to focus on. My off-the-cuff opinion would be that they were.

Mr. Eglington: The formula that we have always seen, which has been accepted by the Privy Council Office as causing instruments to be statutory instruments, has always consisted of the preposition "by", followed by the name of the class of documents: by order, by rule, by regulation—and so on. On that particular form it does not say by rule, it simply says in accordance with the rules.

Mr. McIntosh: In accordance with rules made by the committee. One must assume that the authority for the committee to make rules is found in this particular item of the Appropriation Act, unless the committee has power to make rules under some other item of the Appropriation Act.

Mr. Eglington: But in other instances where the formula has been in accordance with terms and conditions prescribed, the view has been taken that the terms and conditions are not statutory instruments. How is that formula there, in accordance with the rules made by the committee, different from a formula that reads: in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council?

Mr. McIntosh: For one thing, rules are mentioned in the definition of statutory instruments; terms and conditions are not.

Mr. Eglington: So you would give to the catalogue of documents mentioned in Section 2 (1)(d)(i) some governing effect?

Mr. McIntosh: Yes, it is the definition.

Mr. Eglington: In the correspondence that you have placed before us in the past, if I might turn to the definition of statutory instrument, you have placed considerable emphasis, not on the words "rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff ... letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument," but instead upon the words: "expressly authorized to be issued, made or established." I took it from your earlier correspondence that you treated that particular phrase, "expressly authorized to be issued, made or established," as the governing formula and that the result of that was that you were treating the catalogue of documents mentioned at the top as simply an attempt to list exhaustively the type of documents that are, in fact, issued.

[*Interprétation*]

> ... règlements du gouverneur en conseil et que de telles règles doivent être conformes aux règlements pouvant être décidés par le Comité.

Le Comité dont il s'agit ici est l'Office canadien des provendes. J'aimerais vous demander si vous pensez que les décisions prises par l'Office canadien des provendes constituent des textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous venez de dire cela sans parler dans le microphone, monsieur Eglington, et vos paroles n'ont pas été enregistrées. Pourriez-vous donc répéter votre question?

M. Eglington: Considérez-vous que les décisions prises par le Comité, telles qu'elles sont prévues par le Crédit 43b, constituent des textes réglementaires, conformément à la définition que vous avez soumise au Comité il y a quelques mois?

M. McIntosh: Il m'est très difficile de répondre à cette question. Quoi qu'il en soit, à première vue, je pense que oui.

M. Eglington: La formule que nous avons toujours rencontrée et qui a été acceptée par le bureau du Conseil privé, permettant à des textes quelconques de devenir des textes réglementaires, a toujours été la suivante, à savoir la préposition «par» suivie du nom de la catégorie de documents, c'est-à-dire par décret, par règlement, etc. Par contre, le texte dont je viens de parler ne comporte pas la mention «par règlement» mais affirme simplement que les textes doivent être conformes aux règles.

M. McIntosh: Ils doivent être conformes aux décisions du Comité. Nous devons donc supposer que les pouvoirs en vertu desquels ce comité peut prendre certaines décisions sont définis dans cet article de la Loi portant affectation de crédits, à moins que le comité ne dispose de ce type de pouvoirs en vertu d'un autre article de la Loi.

M. Eglington: Cependant, dans d'autres cas, la formule employée était conforme aux termes et modalités prescrits mais il a été considéré que ces termes et modalités ne constituaient pas des textes réglementaires. J'aimerais donc savoir en quoi il y a une différence entre cette formule: «Conforme aux décisions prises par le Comité» et la formule suivante: «Conforme aux termes et modalités prescrits par le gouverneur en conseil»?

M. McIntosh: Je commencerai par vous dire que les règles sont mentionnées dans la définition des textes réglementaires, ce qui n'est pas le cas des termes et modalités.

M. Eglington: Donc, vous considérez que la catégorie de documents mentionnée dans l'article 2(1) (d) (i) jouit d'une certaine force?

M. McIntosh: Oui, il s'agit de la définition.

M. Eglington: Je constate cependant que dans les lettres que vous nous avez adressées dans le passé, vous avez accordé un poids considérable, dans la définition des textes réglementaires, non pas aux mots «règle, décret, règlement, ordonnance, décision, formulaire, tarif, lettres patentes, commission, mandat, article, résolution, ou autre instrument,» mais plutôt sur les mots: «expressément autorisé à être émis, fait ou établi». J'en ai donc conclu que vous considériez que cette dernière expression constituait la formule la plus importante et que selon vous, en conséquence, la liste de documents mentionnés en haut ne visait qu'à essayer de fournir une liste exhaustive du type de documents concernés.

[*Text*]

Mr. McIntosh: No, that is not quite the approach I think we have been taking, Mr. Eglington. In this particular instance we are talking about rules, and I would think from reading the provision of the Appropriation Act that the rules were authorized to be made. That is an express authorization.

So far as terms and conditions are concerned, our difficulty in that respect has been in putting them in the category of statutory instruments as listed at the beginning of the definition: are terms and conditions the same thing as a rule, an order, a regulation, an ordinance, a direction and so on.

• 1550

Mr. Eglington: If I might ask you this question: what meaning do you give to the words "or other instrument?"

Mr. McIntosh: I would have thought the words would have to have been interpreted *ejusdem generis*, that is, being of the same kind as the words that precede, but I am not so sure in my mind at the moment that terms and conditions would fall within that category.

Mr. Eglington: Terms and conditions would have to be embodied in the document, would they not? Terms and conditions would have to be embodied in a written document of some sort?

Mr. McIntosh: Yes, usually.

Mr. Eglington: That is normally an Order in Council.

Mr. McIntosh: Yes.

Mr. Eglington: Could you say if the words "or other instrument" are to be interpreted *ejusdem generis*, what is the class or what is the common characteristic between all the particular types of documents mentioned at the beginning of paragraph (d)?

Mr. McIntosh: I do not think I can provide a simple answer to that, Mr. Eglington. We have to look at the act and the document that is before us in each particular case. All I was able to say was that I did not think terms and conditions necessarily fell within those words "other instruments".

Mr. Eglington: Now if the terms and conditions were embodied in an Order in Council would they then fall within "all other instruments"?

Mr. McIntosh: Is it an Order in Council; it is a regulation; or is it terms and conditions?

Mr. Eglington: There are terms and conditions but the terms and conditions to have any legal effect will have to be embodied in some written form. Now if that form is an Order in Council will it then be a statutory instrument?

Mr. McIntosh: Generally speaking, on the basis that I have outlined to you I would have thought not because they do not, in my view, fall within the term "other instrument" and therefore they do not fall within the definition of statutory instrument.

Mr. Eglington: So the Order in Council in that case would not be a statutory instrument if it merely embodies the terms and conditions that may be prescribed by the Governor in Council?

[*Interpretation*]

M. McIntosh: Non, monsieur Eglington, je ne pense pas que l'on puisse en conclure que telle a été mon attitude. En effet, dans le cas qui nous concerne maintenant, nous parlons de règles et l'article pertinent de la Loi portant affectation de crédits m'amène à conclure qu'une autorisation expresse avait été accordée pour que ces règles soient émises.

En ce qui concerne les termes et les modalités, nous avons eu des difficultés à les classer dans la catégorie des textes réglementaires tels qu'ils sont énumérés au début de la définition: les termes et les modalités sont-ils identiques à une règle, un décret, un règlement, une ordonnance, une directive etc.

M. Eglington: Puis-je vous demander ce que vous entendez par «ou tout autre texte»?

M. McIntosh: Je pense que ces termes doivent être interprétés *ejusdem generis*, c'est-à-dire qu'ils appartiennent à la même catégorie que les mots qui précèdent; cependant, je ne suis pas sûr que les termes et les modalités appartiennent à cette catégorie.

M. Eglington: Les termes et les modalités doivent être insérés dans un document écrit?

M. McIntosh: C'est généralement le cas, oui.

M. Eglington: Il s'agit généralement d'un décret en conseil.

M. McIntosh: Oui.

M. Eglington: Si l'expression «ou tout autre texte» doit être interprétée *ejusdem generis*, quelle est la catégorie ou le point commun de tous ces types de documents mentionnés au début du paragraphe d)?

M. McIntosh: Je ne peux pas vous donner une réponse simple, monsieur Eglington. En effet, il faut, pour chaque cas, se reporter à la loi et aux documents que nous avons devant nous. Je peux simplement vous dire qu'à mon avis, les termes et les modalités ne sont pas forcément compris dans l'expression «autres textes».

M. Eglington: Au cas où les termes et les modalités seraient insérés dans un décret en conseil, tomberaient-ils sous le coup de «tous les autres textes»?

M. McIntosh: S'agit-il d'un décret en conseil, d'un règlement ou de termes et de modalités?

M. Eglington: Il s'agit de termes et de modalités mais ceux-ci, pour avoir une portée juridique, doivent être insérés dans un document écrit. S'ils sont insérés dans un décret en conseil, s'agit-il alors d'un texte réglementaire?

M. McIntosh: De façon générale, je ne le pense pas car, à mon avis, ils ne sont pas définis par l'expression «autre texte» et, par conséquent, ne tombent pas sous le coup de la définition des textes réglementaires.

M. Eglington: Donc, un décret en conseil contenant des termes et des modalités éventuellement prescrits par le gouverneur en conseil ne constitueraient pas, dans ce cas, un texte réglementaire?

[*Texte*]

Mr. McIntosh: That would be my opinion, yes.

Mr. Eglington: I wonder if I could now turn your attention to the exception to the definition of a statutory instrument that is embodied in paragraph (v) of Section 2 (1) (d). This exception to what is a statutory instrument reads:

> (v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law . . .

That is the first wing. And the second wing of the exception is:

> . . . or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, . . .

That form of words, the second wing that is, to what class of documents would that be referring?

Mr. McIntosh: I have no particular class of documents that I can refer you to specifically. There is a description of a class of documents and I suppose what you are asking is: can you give me some examples of those types of document.

My recollection is that there are certain orders that are made under the Combines Investigation Act that this particular paragraph would apply to. But I cannot tell you all the other statutes in which this might be applicable.

Mr. Eglington: If I remember correctly, the statutory instruments regulations provide for the exemption from the registration and publication procedures for orders made under the Combines Investigation Act. Perhaps we could come back to that a little later when I have the provision right in front of me.

The question I would like to ask you is concerning guidelines that are issued by the Department of Immigration by which their officers at the ports of entry are expected to govern themselves in determining whether or not certain persons fit within certain categories of immigration regulations. These guidelines, for instance, define or at least set out examples of what is a crime of moral turpitude, for instance, for the guidance of immigration officers. Now, would they be the sort of instruments to which paragraph 5 would relate, the documents whose contents are limited to advice or information and assistance in the making of a decision?

Mr. McIntosh: I really do not know, Mr. Eglington. What is the statutory authority for the guidelines?

• 1555

Mr. Eglington: The statutory authority for the guidelines, I would take it, would be the provision of the Department of Manpower and Immigration Act which gives to the Minister the power of control and operation of his department.

Mr. McIntosh: By regulation?

Mr. Eglington: No, it does not say by regulation.

Mr. McIntosh: It does not say by regulation; then there is some doubt, I would imagine, that it came within the opening words of the definition.

[*Interprétation*]

M. McIntosh: C'est mon opinion.

M. Eglington: Pouvons-nous maintenant passer aux exceptions à la définition d'un texte réglementaire, définition qui se trouve au paragraphe 5 de l'article 2 (1) (v). Est considéré comme une exception au texte réglementaire:

> un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit . . .

La deuxième partie se lit comme suit:

> . . . ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou à aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite . . .

La seconde partie fait allusion à quelle catégorie de documents?

M. McIntosh: Je ne peux pas vous répondre de façon précise. Il existe une description de cette catégorie de documents et c'est sans doute ce que vous voulez savoir.

Si je me souviens bien, ce paragraphe pourrait s'appliquer à certains décrets publiés en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Mais je ne peux pas vous citer toutes les autres lois auxquelles il s'applique.

M. Eglington: Si je me souviens bien, les règlements de la Loi sur les textes réglementaires dispensent de l'enregistrement et de la publication tous les décrets publiés en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Nous pourrons sans doute y revenir un peu plus tard lorsque j'aurai l'article devant moi.

Je voudrais également vous poser une question en ce qui concerne les directives émises par le ministère de l'Immigration dans ses différents bureaux dans les ports d'entrée; ces directives sont censées être appliquées pour déterminer si telle ou telle personne appartient à telle catégorie définie par les règlements de l'immigration. Les directives définissent ou du moins donnent comme exemple ce qu'est un crime de turpitude moral par exemple, pour la gouverne des agents d'immigration. Ce serait le genre de texte réglementaire dont parle le paragraphe 5, les documents qui se limitent à conseiller ou informer et aider lors de la prise de décision?

M. McIntosh: Je ne sais pas, monsieur Eglington. De quelle autorité statutaire découlent ses directives?

M. Eglington: Les autorités statutaires sont comprises, à mon avis, dans la loi du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration qui donne au ministre le pouvoir de contrôler et d'administrer son ministère.

M. McIntosh: En vertu du Règlement?

M. Eglington: Non. La loi ne dit pas cela.

M. McIntosh: Si ce n'est pas par règlement, j'imagine que ça pourrait découler des premiers mots de la définition?

[*Text*]

Mr. Eglington: Even though the guidelines are embodied in the document.

Mr. McIntosh: I do not think the fact they are embodied in the document makes a difference, you go back to the statutory authority.

Mr. Eglington: So under no circumstances could they come within the class "or other instrument."

Mr. McIntosh: I have no idea unless I see the statutory authority.

Mr. Eglington: So the governing part of the statutory authority is the expression "by rule, by order, by regulation" and so on.

Mr. McIntosh: The definition is a little more complex than that but I am not sure that I can answer your question.

Mr. Eglington: Perhaps in the light of your answer to that paragraph (V) you could go back to paragraph 2. of subsection (1)(d)(i) and the words

> ... expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates ...

In your letter to the Committee you appeared, in any event, to be placing the weight of your interpretation on the words "expressly authorized to be issued, made or established".

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was what some of us called "the magic formula" was it not?

Mr. McIntosh: That is correct.

Mr. Eglington: There is the balance of the paragraph:

> ... otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, ...

Now, I will confess, of course, that that form of words appears to be Delphic in the extreme but some meaning presumably must be given to it.

Would you let me ask you a specific question? Would you consider that that form of words is meant to exclude the rules—I should not use that word—any documents issued by a Minister in pursuance of his statutory power to operate and manage his department?

Mr. McIntosh: I do not understand the question, Mr. Eglington. Are you telling me that there is a statute that provides that the Minister may make orders with respect to the management of his department?

Mr. Eglington: No, the form of words which is common in the statutes constituting the department runs that:

> The Minister shall have the management ...

etc. Now, presumably, in pursuit of that power he issues instructions from time to time as to the manner of operation of his department and probably there are organization charts issued and the Minister decides that there will be a division to look after such and such a matter. Now, would those be the sort of documents that are covered by this exception within an exception in paragraph 1?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Même si les directives font partie du document.

M. McIntosh: Même si ça fait partie du document, je ne crois pas que cela fasse de différence, il nous faut quand même remonter à l'autorité statutaire.

M. Eglington: Dans aucun cas ces directives ne font partie de la catégorie des «autres textes réglementaires».

M. McIntosh: Je ne sais pas du tout, à moins de voir les autorités statutaires.

M. Eglington: La partie dominante des autorités statutaires est l'expression «par ordre, par décret et par règlement».

M. McIntosh: La définition est un peu plus complexe que cela, mais je ne suis pas certain de pouvoir répondre à votre question.

M. Eglington: A la lumière de votre réponse au paragraphe (v) je pourrais peut-être vous reporter à l'article 2 (1) (d) (i)

> ... l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte ...

Dans votre lettre au comité, vous semblez de toute façon placer le poids de l'interprétation sur les mots «l'établissement de ce texte est autorisé expressément».

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que certains d'entre nous appellent: «la formule magique». n'est-ce pas.

M. McIntosh: C'est exact.

M. Eglington: Le reste du paragraphe se lit comme suit:

> ... autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ...

Je dois avouer que ce libellé est un peu extrême, mais j'imagine qu'on peut lui apporter une certaine signification.

Puis-je vous poser une question précise? Croyez-vous que cette formule exclut les règlements—je ne devrais pas me servir de ce mot—tous les documents émis par un ministre conformément à son autorité statutaire pour gérer ou exploiter son ministère?

M. McIntosh: Je ne comprends pas votre question, monsieur Eglington. Me dites-vous qu'il y a un règlement qui prévoit que le ministre peut émettre des décrets concernant la gestion de son ministère?

M. Eglington: Non, les mots que l'on retrouve habituellement dans les lois concernant la façon de gérer un ministère sont ceux-ci:

> Le ministre aura la gestion ...

Etc. Je suppose que pour obtenir cette autorité, il donne des instructions de temps à autre sur la façon de diriger son ministère et probablement qu'il y a des organigrammes et que le ministre décide qu'une division ou l'autre s'occupera de telle ou telle fonction. Est-ce que cette sorte de documents est comprise dans les mots «à l'exception» au paragraphe 1?

[*Texte*]

Mr. McIntosh: No, I would not have thought so.

Mr. Eglington: Then, to what form of documents would they relate?

Mr. McIntosh: The concluding words of subparagraph 1. The concluding words, to my reading of them, appear to be an exception to the part that immediately precedes it, which is:

> ... orders expressly authorized to be issued, made or established ...

My understanding of the words would be that if you had a statute that expressly authorized the making of orders which authorized "the conferring on any person or body of powers and functions", then it would not fall within the definition; that is, as an exception to the expressed order mentioned above.

Mr. Eglington: I am sorry, I did not follow it. You said that if it were an instrument which expressly conferred powers on someone ...

• 1600

Mr. McIntosh: If it were a provision of the statute that said, for example, the Governor in Council may by order authorize certain powers and functions to some other body, that is they would be conferring on any person, any body powers or functions in relation to a matter, then that would not be a statutory instrument.

Senator Phillips: Mr. Chairman, may I interrupt here as a latecomer? I have difficulty in hearing the counsel and I would ask that he increase the decibels in his voice so that we may hear him. I find that I am straining to hear you, sir, and to be perfectly frank, if I cannot hear you, I do not give a damn what you are saying.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Phillips, have you used one of these things, one of these little gadgets? That is what I have to do all the time.

Senator Phillips: I have used those only on translation, Senator Forsey, and I have used them in the sense that they were for older people, such as yourself. I, being of a different generation, do not feel that I should have to put on a hearing aid to hear the counsel.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Look at Mr. Robinson down there, he is a young sprig of a juvenile.

Mr. Robinson: I wear it all the time just for this very purpose that you are referring to. You may not be able to hear the witnesses so I wear it all the time anyway, whether there is a translation or not, because you can turn it up. It amplifies the sound and you can hear what they are saying even if they whisper.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it can be resolved if Senator Phillips bangs his knuckles any time Mr. Eglington's voice is sinking too low and this will orchestrate Mr. Eglington to the proper amount of decibels. Mr. Eglington, would you continue your examination, please?

Senator Phillips: I am not entirely happy with your interpretation of decibels. I do not know, Mr. Chairman, if you were infront of an orchestra, we will say the National Arts Centre Orchestra, whether you would know the difference between one note or another, or the difference indecibels, but we will proceed. I will accept that.

[*Interprétation*]

M. McIntosh: Non, ce n'est pas ce que j'aurais pensé.

M. Eglington: De quelle sorte de document est-il question?

M. McIntosh: Les derniers mots du sous-alinéa 1 semblent faire exception à ce qui précède immédiatement:

> ... l'établissement de ce texte est autorisé expressément ...

A mon avis, cela signifie qu'un règlement qui autorise expressément l'établissement de décrets qui autorisent «l'attribution à toute personne ou organisme de pouvoirs ou fonctions», ne relève pas de cette définition. Il s'agit d'une exception au décret expressément autorisé plus haut.

M. Eglington: Excusez-moi, je ne vous ai pas suivi. Vous dites que s'il y a un texte réglementaire qui confère expressément des pouvoirs à certains d'entre nous ...

M. McIntosh: Si c'était une disposition du Règlement prévoyant par exemple que le gouverneur en conseil peut attribuer certains pouvoirs ou fonctions à un organisme, cela signifie qu'il attribuerait à une personne, à un organisme des pouvoirs des fonctions dans cette affaire et ce ne serait pas, par conséquent, un texte réglementaire.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, puis-je vous interrompre en tant que nouvel arrivé. J'ai de la difficulté à entendre le conseiller et je me demande s'il pourrait augmenter les décibels de sa voix afin que je puisse mieux l'entendre. J'ai beaucoup de difficulté à vous entendre, monsieur, pour être tout à fait franc, si je n'entends pas ce que vous dites, ça n'a aucune importance pour moi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Phillips, vous êtes-vous servi de ce petit appareil? C'est ce que je fais en tout temps.

Le sénateur Phillips: Je ne l'ai fait que pour l'interprétation, sénateur Forsey, mais j'avais l'impression que c'était pour des gens plus âgés comme vous-même. Comme je suis d'une autre génération je n'ai pas cru devoir m'en servir pour entendre le conseiller.

Le coprésident (sénateur Forsey): Regardez M. Robinson ici, c'est pourtant un tout jeune homme.

M. Robinson: Je le porte tout le temps justement pour la raison que vous avez mentionnée. Il est parfois difficile d'entendre les témoins, je porte donc toujours cet appareil, que ce soit pour l'interprétation ou non, car vous n'avez qu'à augmenter le volume. De cette façon, l'appareil amplifie le son et vous pouvez entendre tout ce qui se dit, même les murmures.

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait peut-être résoudre le problème si le sénateur Phillips frappait sur le bureau chaque fois que M. Eglington parle trop bas, de cette façon, ce dernier pourrait augmenter sa voix au nombre des décibels voulus. Monsieur Eglington, voulez-vous continuer, s'il vous plaît?

Le sénateur Phillips: Je ne suis pas tout à fait content de votre interprétation des décibels. Je ne sais pas, monsieur le président, si devant un orchestre au Centre des Arts, par exemple, vous feriez la différence entre une note ou une autre, ou entre le nombre de décibels, mais continuons. J'accepte votre réponse.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am not asking Mr. Eglington to sing his questions, I am asking him to state his questions in a tone audible enough for you to hear and others to hear. Mr. Eglington, please.

Mr. Eglington: If I may go to your last response, is the sum of what you have just said that if the document is one which is "expressly authorized to be issued by name," but it amounts to the subdelegation of power, that is then not a statutory instrument?

Mr. McIntosh: If it confers on any person or body the powers or functions in relation to which the instrument relates, then it is not a statutory instrument.

Mr. Eglington: What significance do you think the word "by" has in the phrase, "established otherwise than by the conferring on any person"? It does not read "otherwise in the conferring on any person". Would you like me to repeat the question?

Mr. McIntosh: No, I think I have it. I think the distinction is made by this particular provision of the act in providing that a statute may authorize the making of something, that is it would be by the statute. The "under" would be when you had something in the way of an instrument which in turn authorized something. This may be a bad example but if you have a Corporations Act it authorizes certain things perhaps so that things are done by the statute. Under the statute may well be in a sense the letters patent that are issued by the department under the statute.

• 1605

Mr. Eglington: Would you consider as falling within the explanation you have just given intermediate documents in the chain of creation of duties and responsibilities, such as the provincial milk orders that are made under Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act? Under that act there is an issue, for instance the Manitoba milk order, which may have within it the words "the commodity board may by order do certain things." We have taken so far from your office's viewpoint, the third layer down, that the ultimate document is a statutory instrument provided the intermediate document uses the phrase "may by order" impose and collect levies. You seemed to be saying just a moment ago that if the intermediate document provides for the making of another document underneath it that would not then be a statutory instrument.

Mr. McIntosh: In the case of the Agricultural Products Marketing Act are there not just two layers of documents? There is the authorization by the Governor in Council to a commodity board, and then there is the orders by the commodity board.

Mr. Eglington: There is the statute and then there is the intermediate order and then there are the final instruments, the instruments that bind the farmer or producer. You appeared a moment ago to be saying that if the statute provided that by order somebody may confer powers on another that the document by which that power was exercised would not be a statutory instrument.

Mr. McIntosh: I do not recall that I said that.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je ne demande pas à M. Eglington de chanter ses questions. Je lui demande tout simplement de les poser de façon à ce que tout le monde puisse le comprendre. Monsieur Eglington, s'il vous plaît.

M. Eglington: Pour en revenir à votre dernière réponse, et pour la résumer, si le document est «autorisé expressément pour établissement, par nom» cela signifie qu'il y a sous-délégation de pouvoirs, et que, par conséquent, ce n'est pas un texte réglementaire.

M. McIntosh: S'il attribue à une personne ou à un organisme des pouvoirs ou fonctions relativement au texte réglementaire, ce n'est pas un texte réglementaire.

M. Eglington: Que signifie à votre avis, le mot «par», dans la phrase «autorisé autrement que par l'attribution à une personne»? On ne dit pas «autrement par l'attribution à une personne». Voulez-vous que je répète ma question?

M. McIntosh: Non, je crois l'avoir comprise. La distinction est faite par cette disposition de la loi prévoyant qu'un règlement peut autoriser l'établissement de quelque chose, qui se fait par la loi. Les mots «sous le régime» se présentent lorsque vous avez un texte réglementaire qui, à son tour, autorise quelque chose. Ceci n'est sans doute pas un bon exemple mais une loi sur les sociétés doit autoriser certaines procédures telles les lettres patentes émises par le ministère conformément à la Loi.

M. Eglington: Est-ce que votre explication s'appliquerait également à des textes intermédiaires tels les règlements provinciaux sur le lait rédigés conformément aux dispositions de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles? Aux termes de cette Loi, le règlement sur le lait du Manitoba comporte la phrase «l'Office de commercialisation peut par décret, prendre certaines mesures.» Vous semblez être d'avis que le document définitif est constitué par le texte réglementaire, à condition que le document intermédiaire utilise la phrase «est autorisé par décret d'imposer et de percevoir des droits. Or, vous sembliez dire tout à l'heure que si le document intermédiaire prévoit la rédaction d'un autre document qui en découle, ceci ne constituerait pas un texte réglementaire.

M. McIntosh: Il me semble que la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles ne prévoit que deux catégories de documents. D'une part l'autorisation du Gouverneur en conseil accordée à un office et d'autre part les ordonnances de cet office.

M. Eglington: Il y a d'abord la loi ensuite l'ordonnance et enfin le texte réglementaire qui a force de loi pour les agriculteurs. Vous semblez dire que lorsqu'une loi prévoit la possibilité pour une instance de conférer des pouvoirs à une autre, le document autorisant la passation de pouvoirs ne constituerait pas un texte réglementaire.

M. McIntosh: Je ne me souviens pas avoir dit pareille chose.

[*Texte*]

Mr. Eglington: To me that appeared to be the result of your interpretation of the words "otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions".

Mr. McIntosh: Perhaps I can give to you what appears to me a possible example of the application of those words as in Section 5(3) of the Financial Administration Act. It provides that:

> (3) The Governor in Council may, by order, authorize the Treasury Board to exercise all or any of the powers of the Governor in Council under section 34, subsection 70(2) and section 73.

My thought is that the opening part, "The Governor in Council may, by order", meets the provision of paragraph (d)(i); that is, it is in the execution of a power conferred by or under an act of Parliament by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established. But it says that the order authorizes the Treasury Board to exercise all or any of certain powers. So that would be in the words "otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instruments relate."

Mr. Eglington: How is Section 5(3) of the Financial Administration Act in its relevant particulars different from Section 2(1) of the Agricultural Products Marketing Act which reads:

> The Governor in Council may by order grant authority to any board or agency . . ., to regulate the marketing of such agricultural product in interprovincial and export trade . . .

Mr. McIntosh: Section 2(1) of . . .

Mr. Eglington: . . . the Agricultural Products Marketing Act.

Mr. McIntosh: I am not sure if there is that much difference, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: Thank you.

Senator Phillips: How much difference is there?

Mr. McIntosh: I do not think there really is that much difference.

• 1610

Senator Phillips: How much? I want to know what you mean by how much?

Mr. McIntosh: I do not think I can really qualify the words. In the one it says:

> The Governor in Council may by order authorize . . .

And the other one says:

> The Governor in Council may by order grant authority . . .

I would have thought they were very much the same.

Senator Phillips: Could you give it to me in feet, centimetres?

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est pourtant ce que j'ai conclu de votre interprétation de la phrase «d'une autre façon et en attribuant à une personne ou instance, des pouvoirs et fonctions».

M. McIntosh: Je vais vous citer un exemple de l'application du libellé de l'article 5(3) de la Loi sur l'administration financière rédigée comme suit:

> (3) Le Gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser le Conseil du Trésor à exercer l'ensemble ou l'un ou plusieurs des pouvoirs conférés au Gouverneur en conseil en vertu de l'article 34 du paragraphe 70(2) et de l'article 73.

A mon avis, la phrase «le Gouverneur en conseil peut, par décret» est conforme à l'alinéa (d) (i); c'est-à-dire qu'il s'agit de la mise en pratique d'un pouvoir accordé aux termes d'une loi du Parlement, loi prévoyant explicitement la rédaction de pareils textes réglementaires. Mais ce paragraphe stipule également que le Conseil du Trésor est autorisé par décret à exercer l'ensemble ou l'un ou plusieurs des pouvoirs. Donc, la phrase devrait être rédigée comme suit: «D'une autre façon et en attribuant à une personne ou à une instance les pouvoirs et fonctions se rapportant à une question ayant trait à ce texte réglementaire.»

M. Eglington: Quelle est la différence entre l'article 5(3) de la Loi sur l'administration financière et l'article 2(1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles libellé comme suit:

> Le Gouverneur en conseil peut par décret, autoriser tout office ou organisme . . . à régler la vente de ce produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation . . .

M. McIntosh: Il s'agit de l'article 2(1) de quelle loi?

M. Eglington: De la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

M. McIntosh: Je ne pense pas qu'il y ait une grande différence, monsieur le président.

M. Eglington: Je vous remercie.

Le sénateur Phillips: En quoi consiste la différence?

M. McIntosh: Il n'y a vraiment pas beaucoup de différence.

Le sénateur Phillips: Mais quelle est au juste la différence à votre avis?

M. McIntosh: Je ne saurais vraiment pas vous dire. Dans la phrase suivante:

> Le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser . . .

Tandis que l'autre loi dit:

> Le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser . . .

Cela me paraît identique.

Le sénateur Phillips: Est-ce que vous pourriez préciser?

[*Text*]

Mr. McIntosh: No. Legal definitions just are not definable in that fashion.

Senator Phillips: That is what I wanted to find out. Legal definitions are not definable.

Mr. McIntosh: In that fashion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Now, if I may follow that up very briefly by asking if the Committee is then in order to continue scrutinizing the orders made by the commodity boards when they have been authorized under Section 21?

Mr. McIntosh: Mr. Eglington, you are the legal adviser to this Committee, I am not.

Mr. Eglington: Well, then, let me ask you another question stemming from that. If we arrive at a situation in which the interpretation of Section 21 taken by the Committee is different from that adopted by the Privy Council, how do you foresee that this impasse is to be resolved? So far we have skirted around each other in a very stately fashion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Like an eighteenth century minuet.

Mr. McIntosh: Well, I suppose we do our particular function and the Committee performs its particular function if we cannot agree on a particular meaning to the definition in the statutes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If we cannot agree, what?

Mr. McIntosh: I assume we just carry on the way we are.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, well, that I think is rather a large assumption.

Mr. McIntosh: Pardon me?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: You mean, Mr. Chairman, we agree to disagree?

Mr. McIntosh: I cannot think of any other answer for the moment.

Mr. Robinson: I get a distinct impression from some sources that there is a tendency that as we get more and more involved in this kind of job we have to do—and, let us face it, we are supposed to do this job by Parliament—that departments, or some of them, may feel that they can ignore the Committee, and if they ignore the Committee, then where do we go? We depend on the departments to give us the benefit of their wisdom, guidance and opinion, and I find now that some departments are reluctant to even give us an opinion. You have just stated that you feel Mr. Eglington is our counsel and he should give the opinion, but I feel we are also entitled to an opinion from a department. Is that not a fair assumption on our part, that we should be able to ask the Privy Council Office for an opinion and get an opinion, even if it differs from ours?

Senator Phillips: Mr. Chairman, may I say as a relative newcomer to this Committee—and God knows how much tripe I have studied in the past concerning this Committee—that I agree very, very much with the honourable gentleman who has just spoken. It is time for someone on the other side, if you wish it—I do not wish it—but it is time for someone on the bureaucratic side to come out and explain these things and give us an answer. The honourable gentleman who just spoke mentioned a good many

[*Interpretation*]

M. McIntosh: Non, il n'y a pas moyen de donner une définition juridique plus précise.

Le sénateur Phillips: Donc cela revient à dire que les définitions juridiques ne sont pas susceptibles d'être définies.

M. McIntosh: Pas comme vous le voudriez.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Le Comité est-il habilité à examiner les ordonnances émises par les offices de commercialisation en application de l'article 21?

M. McIntosh: C'est vous qui êtes notre conseiller juridique, monsieur Eglington, et non pas moi.

M. Eglington: Dans ce cas, je vais vous poser une autre question. Si le Comité interprète l'article 21 d'une façon différente du Conseil privé, comment allons-nous résoudre la difficulté? Jusqu'à présent, nous nous sommes bornés à faire le tour de la question, avec élégance il est vrai.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comme dans un menuet du XVIII[e] siècle.

M. McIntosh: Le Comité doit poursuivre ses travaux même s'il n'arrive pas à tomber d'accord sur la définition d'une loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si nous ne tombons pas d'accord sur quoi, dites-vous?

M. McIntosh: Nous devons poursuivre en tout état de cause.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est aller un peu loin.

M. McIntosh: Vous dites?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Ce qui revient à dire que nous sommes d'accord pour ne pas être d'accord.

M. McIntosh: Je ne vois pas d'autre réponse pour l'instant.

M. Robinson: J'ai l'impression que bien que notre tâche nous ait été confiée par le Parlement, certains ministères estiment pouvoir faire fi de l'avis du Comité. Si tel est le cas, comment allons-nous procéder? Il nous faut l'avis des ministères. Or, ceux-ci hésitent à nous en faire part dans certains cas. Vous venez de dire qu'en sa qualité de conseiller juridique du Comité, M. Eglington doit donner son avis. Or j'estime que le ministère doit également faire connaître le sien. Est-ce que nous ne devrions pas pouvoir demander un avis au Bureau du Conseil privé, même si nos positions diffèrent?

Le sénateur Phillips: N'étant que récemment devenu membre du Comité, je tiens à souligner que je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. Il est temps en effet que nous obtenions une réponse claire et nette des fonctionnaires. Mon collègue vient de soulever toute une série de problèmes sur lesquels je pourrais m'appesantir moi aussi. Mais je ne puis admettre, monsieur le président, que l'on nous dise que c'est à quelqu'un d'autre de nous donner les faits. Est-ce à nous de fournir des preuves ou

[*Texte*]

things. I could go on, I could elucidate, and the one thing I want to avoid is to become political, but I do not enjoy, Mr. Chairman, the fact that the witness to our counsel is up to you, or it is up to someone else to produce evidence. Are we supposed to produce the evidence, or is the evidence in the normal judiciary procedure in front of us? I think we have strayed here, and we have strayed in a manner that is most disturbing to me. I hope that we would come back to common sense rather than have the witness say to our attorney: you are the one who suggested it. I do not agree with that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps, Mr. McIntosh, you will still recall—so that we do not stray too much farther—Mr. Robinson's original question to you. If not, I will ask Mr. Robinson to repeat it.

• 1615

Mr. McIntosh: I think, Mr. Chairman, the departments of government, to my observation, have tried as much as possible to co-operate with the Committee, making material and so forth available.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I am not objecting to that. I think they are co-operating. I did not say that. What I am concerned about is not the co-operation but the question of giving an opinion. I would like to go on record as saying I feel that virtually all the departments of government have co-operated with the Committee, within certain limits. But now we are getting at something very specific, like the giving of an opinion with regard to a particular matter, and whether the giving of this opinion differs from the opinion we already have really is not the question. The thing is that we are asking for an opinion, and in my view some of the departments are not prepared to give an opinion.

They may give various reasons for it. They may say it is not within their jurisdiction, or it is not something they do by custom and usage. Or they simply refuse, I do not know. This is the point I would like to have clarified. If we do not get an opinion from say the Privy Council Office and we merely have our counsel's opinion and they differ, are we supposed to look outside our Committee and outside the Privy Council Office to get other opinion? Where does it end? This is the kind of thing I would like to have resolved, if possible.

Senator Phillips: I agree with you. You could end up with Senator Forsey.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we were giving our counsel the first round to ask questions, and then members could ask their questions.

Mr. Eglington: I would like to ask a question that is, in a sense, a supplementary to Mr. Robinson's, and Mr. McIntosh may be able to deal with both at the same time.

Are you familiar with the statutory instruments reference committee of the House of Commons and House of Lords at Westminster?

Mr. McIntosh: No.

Mr. Eglington: That is a reference committee constituted by members of the two Houses appointed by the Lord Chancellor and by the Speaker of the House of Commons, which has among its duties the duty of issuing a final determination as to whether any particular document is a statutory instrument or is not a statutory instrument. You will recall that under the British legislation there can be no doubt as to whether an instrument made under a post-

[*Interprétation*]

bien sont-elles fournies par la procédure judiciaire normale que nous devons examiner? Je crois que nous avons fait fausse route ici; cela m'ennuie beaucoup. Revenons à la raison et évitons que le témoin dise à notre avocat: c'est vous qui avez proposé cela. J'avoue que je ne suis plus d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur McIntosh, afin que nous ne nous égarions pas davantage, rappelez-vous quelle était la question de départ de M. Robinson. Voulez-vous que je demande à M. Robinson de la répéter?

M. McIntosh: Monsieur le président, d'après ce que j'ai pu constater, j'estime que les ministères ont tenté de leur mieux de coopérer avec les membres du Comité, en fournissant des documents, par exemple.

M. Robinson: Monsieur le président, je ne reproche pas cela aux ministères car je crois qu'ils ont coopéré. Ce n'est pas ce que j'ai dit. Ce n'est pas la coopération qui m'inquiète mais le fait qu'on n'obtienne pas d'avis. Je veux qu'on sache bien que presque tous les ministères ont coopéré avec les membres du Comité dans une certaine mesure. Il s'agit ici de quelque chose de plus précis, d'un avis quant à une question particulière, et peu importe si cet avis est conforme à ce que nous pensons. Nous demandons un avis et, à mon sens, certains ministères ne sont pas prêts à le donner.

Ils ont une foule de raisons pour ne pas le faire; ils peuvent prétendre que ce n'est pas de leur ressort, que ce n'est pas là une chose qu'ils font d'habitude, couramment et ils peuvent même refuser tout simplement de le donner. Voilà la question que je voudrais éclaircir. Si le Bureau du Conseil privé ne nous donne pas son avis et que nous devions nous en remettre à l'avis de nos conseillers, qui ne sont pas d'accord, sommes-nous censés solliciter d'autres avis, en dehors de notre Comité et en dehors du Bureau du Conseil privé? Cela n'aurait plus de fin. Voilà ce que je voudrais voir préciser, si possible.

Le sénateur Phillips: Je suis d'accord avec vous. Nous pourrions terminer avec le sénateur Forsey.

Le coprésident (M. McCleave): Notre conseiller posera ses questions d'abord et ensuite les membres poseront les leurs.

M. Eglington: Ma question est, dans une certaine mesure, complémentaire à celle de M. Robinson; M. McIntosh pourra probablement répondre à l'une et à l'autre en même temps.

Connaissez-vous le *Statutory Instruments Reference Committee* (Comité d'arbitrage) de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords à Westminster?

M. McIntosh: Non.

M. Eglington: Il s'agit d'un comité d'arbitrage formé de représentants des deux Chambres, nommés par le *Lord Chancellor* et par l'Orateur de la Chambre des communes; il a la responsabilité de déterminer si un document constitue un texte réglementaire ou non. Vous vous souviendrez que la législation anglaise est telle qu'un texte réglementaire édicté en vertu d'une loi postérieure à 1947 peut, sans nul doute possible, être classé parmi les textes réglementaires

[*Text*]

1947 statute is a statutory instrument or not, but as to legislation passed before 1947 there is a great area of doubt such as seems to invest our own Section 2. The reference committee is given the power of determing whether a document is a statutory instrument or not, and that is a committee composed of members of the two Houses.

Would a parliamentary determination of any matters of dispute, as to whether a document is a statutory instrument or not, commend itself to you as an appropriate method of solving a problem?

• 1620

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right now. You have two questions, Mr. McIntosh. Mr. Robinson's question is, why is the department loath to furnish opinions in certain cases? Is this correct, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: In effect, that is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Secondly, there is Mr. Eglington's suggestion that if there is any question should not the parliamentary committee itself be the one to make the determination rather than, as it were, continuing to spar with the government department. Is that a fair synopsis of your question, Mr. Eglington?

All right, those are the two questions, Mr. McIntosh.

Mr. McIntosh: With regard to Mr. Robinson's question, Mr. Chairman, the lawyers in most of the departments are members of the Department of Justice, and the duty and function of those lawyers is to give advice to the government itself and is not, I do not think except in special circumstances perhaps, to give legal opinions to Parliament or to committees or to anyone else. I think there is a reluctance, therefore, on their part to give legal opinions to this Committee on the validity of a particular regulation.

With regard to Mr. Eglington's question, it seems to me to be a question of policy and I do not wish to comment on questions of policy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it should become, however, a resolution of both Houses of Parliament that the dispute be solved at the direction of a committee, then, of course, that would be a direction to the departments, would it not? This would be the will of Parliament.

Mr. McIntosh: You place us, I think, in something of a difficult position. Most lawyers look at a statute in the way in which a court would look at a statute. They look at the wording of the section and try to arrive at their determination as to what it means. Ordinarily, resolutions in Parliament, the debates in Parliament, and so forth are not considered by the courts to be the determining of the meaning of the statute. As I say, our approach would be the approach followed by the courts, because if these regulations do come to court, we would take the same approach as the courts would take—or we would try to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks to me, if I may say so, as if about the only resolution of this difference of opinion is for this Committee to recommend to the two Houses that the act should be amended to make the thing clear. As I have listened to this discussion this afternoon, two quotations have come to my mind. One is:

[*Interpretation*]

mais pour ce qui est des lois adoptées avant 1947, on ne peut pas en dire autant et surgissent des difficultés semblables à celles que pose notre article 2. Le Comité d'arbitrage a le pouvoir de trancher si un document constitue un texte réglementaire et c'est un comité formé de membres des deux Chambres.

Estimez-vous qu'une décision prise par des parlementaires, tranchant si un document constitue véritablement un texte réglementaire, est une méthode valable pour résoudre notre problème?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voilà les deux questions, monsieur McIntosh. La question de M. Robinson est la suivante: pourquoi le ministère se fait-il parfois tirer l'oreille lorsqu'on lui demande de donner un avis? C'est votre question, n'est-ce pas monsieur Robinson?

M. Robinson: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): D'autre part, M. Eglington propose qu'en cas de litige, le comité parlementaire tranche et qu'on cesse de se bagarrer avec le ministère. Est-ce là un juste résumé de votre question, monsieur Eglington?

Très bien, voilà donc les deux questions, monsieur McIntosh.

M. McIntosh: Tout d'abord, la question de M. Robinson: monsieur le président, les avocats dans la plupart des ministères sont des fonctionnaires du ministère de la Justice et leurs devoirs et fonctions consistent à donner des conseils au gouvernement; à moins de circonstances très spéciales, ils n'ont pas à donner d'avis juridiques au Parlement, aux comités ni à qui que ce soit. Ils évitent donc de donner, à ce comité, des avis juridiques quant à la validité d'un règlement en particulier.

La question de M. Eglington maintenant. A mon avis, il s'agit là d'une question de politique et je veux m'abstenir de tout commentaire sur des questions de politique.

Le coprésident (M. McCleave): Si toutefois, les deux Chambres adoptaient une résolution voulant qu'un conflit soit résolu sur la décision d'un comité, alors, bien entendu, les ministères s'y conformeraient, n'est-ce pas? Car il s'agirait de la volonté du Parlement.

M. McIntosh: Vous nous placez dans une position délicate. La plupart des avocats lisent une loi comme le ferait un tribunal. Ils examinent le libellé d'un article et essaient d'interpréter ce qu'il signifie. D'habitude, les résolutions du Parlement, les débats parlementaires etc. n'entrent pas en ligne de compte lorsqu'un tribunal interprète la signification d'une loi. Comme je l'ai déjà dit, notre façon de faire est celle des tribunaux, car si ces règlements étaient cités devant les tribunaux, nous adopterions la même façon de voir qu'un tribunal—du moins nous essayerions.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'après ce que je vois, la seule solution possible devant cette divergence d'opinion serait que le Comité recommande aux deux Chambres de modifier la loi afin d'éclaircir la situation. En écoutant vos propos cet après-midi deux citations me sont venues à l'esprit. L'une d'entre elles est la suivante:

[*Texte*]

And evermore came out

By that same door wherein I went

and the other is:

fixed fate, free will, foreknowledge absolute;

and found no end, in wandering mazes lost.

I am not a lawyer and, therefore, I am ill-equipped to follow the finer points of this, but it is a most baffling and frustrating exercise, at least for a layman, and I think possibly even for the lawyer members of the Committee. Several members of the Committee are, in fact, lawyers—most of them I think are—but I should be very much surprised if they did not feel somewhat as I do, Mr. McIntosh.

I do not mean by this to imply any criticism of you. You are no doubt simply doing your duty, but I find it more and more difficult to see how we are going to get out of the situation we find ourselves in unless we can persuade Parliament to change the act and give us something which will not be a conundrum, the source of a series of Delphic oracles, and which will not, in fact, be restrictive of the functions which Parliament, we felt, had conferred upon us and asked us to fulfil.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, have you any further questions?

Mr. Eglington: I would like to shift my questions.

Mr. McIntosh: Excuse me. I wonder whether I could just comment on what Senator Forsey just said. My inclination is that the discussion of this definition before a committee is really not the best way in which to approach it, if I may say so.

I would have thought we might have had one more try. Perhaps Mr. Eglington and M^lle^ Mayrand and members of the Section might get together and see if we cannot come to a reconciliation of views as to the meaning of the words and the definition of statutory instruments. If we come to an agreement, I assume the problem is over. To discuss the definition, which is an abstract thing anyway, in a form like this, I find very difficult.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Of course, Mr. McIntosh, if you and Mr. Eglington and Miss Mayrand achieved an understanding, this would still have to be brought forward by Counsel to us for our approval. There is that aspect to it. Mr. Eglington and Miss Mayrand, have you comments on a suggested further meeting with the Privy Council officials on this matter of definition?

Mr. Eglington: Certainly I would welcome the opportunity to discuss it in something other than a public forum.

• 1625

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect, I do not think we necessarily always agree with the counsel we get from our counsel either. I think the Committee has to be left in the position, I would hope for the record, that the Committee makes the final determination and not either counsel from the Privy Council Office or our own particular counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what I have just said, Mr. Robinson.

[*Interprétation*]

D'où je sortais

toujours par ce même seuil que j'avais d'abord franchi

Et l'autre est celle-ci:

Malgré ma destinée, ma volonté et ma clairvoyance,

Je ne trouvai pas d'issue au labyrinthe où je m'étais égaré.

Je ne suis pas avocat et j'ai donc du mal à comprendre les subtilités en cause ici mais je vous dirai que c'est une expérience des plus désemparantes et des plus frustrantes, même probablement pour un avocat. Plusieurs membres du comité sont effectivement avocats—la plupart je crois. Je serais étonné s'ils ne partageaient pas mes sentiments, monsieur McIntosh.

Je ne vous adresse pas des critiques personnelles, car vous faites nul doute votre devoir, mais il m'est de plus en plus difficile d'entrevoir une issue à moins que nous ne convainquions le Parlement de modifier la loi de sorte que nous n'ayons plus à deviner, que nous n'ayons plus à interroger les dieux et qu'en fait, nous n'ayons plus à nous en remettre uniquement à ce que nous croyons être la mission que le Parlement nous a confiée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, avez-vous d'autres questions à poser?

M. Eglington: J'aimerais m'abstenir pour l'instant.

M. McIntosh: Excusez-moi. J'aimerais faire quelques observations sur ce que vient de dire le sénateur Forsey. A mon sens, discuter en comité de cette définition n'est pas la meilleure façon de procéder.

J'aurais aimé qu'on nous accorde encore un sursis. M. Eglington, M^lle^ Mayrand et leur personnel pourraient peut-être se réunir avec nous afin de voir si nous ne pourrions pas aboutir à un compromis quant à la signification du libellé et à la définition d'un texte réglementaire. Si nous tombons d'accord, le problème sera résolu. Je trouve qu'il est très difficile de discuter ainsi d'une définition qui de toute façon est abstraite.

Le coprésident (M. McCleave): Toutefois, si M. Eglington, M^lle^ Mayrand et vous-même parvenez à un accord, il faudra de toute façon que notre conseiller nous le présente pour que nous l'approuvions. N'oublions pas cela. Monsieur Eglington, mademoiselle Mayrand, avez-vous des observations au sujet de la réunion que les représentants du Conseil privé proposent pour discuter de la définition?

M. Eglington: Certes, j'accueillerais avec joie la possibilité d'en discuter en privé.

M. Robinson: Monsieur le président, nous ne sommes pas forcément toujours d'accord avec les conseils prodigués par notre conseiller non plus. J'ose espérer que la décision finale revient au Comité et non pas au conseiller du bureau du Conseil privé, ou à notre propre conseiller.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exactement ce que je viens de dire, monsieur Robinson.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): All they can do is bring us recommendations.

Mr. Robinson: Before we left that point . . .

Senator Phillips: Try it again, Bob.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, before we went on with our counsel's questioning of witnesses, there was one point that I did not feel was actually clarified, certainly not to my satisfaction.

Mr. McIntosh, you said in effect when replying to my question, that there was a reluctance to give the opinion and I would like to know a little bit more about why there was a reluctance or what is behind this. It seemed like a pretty soft word to use, just the term "reluctance".

Mr. McIntosh: The lawyers in the Department, as I said, are advisers to the Government of Canada and the advice that they give to the government is usually looked upon as confidential. What advice they give them, I do not think should be asked for by this Committee. What did you tell them? Is it intra vires or ultra vires? You may well ask questions, too, I suppose, that would deal with matters that we have not given advice on, so we tell you in advance something and then that puts us in an embarassing situation, vis-à-vis the government.

Mr. Robinson: I can appreciate . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson, may I intervene just for a moment here? I think we cannot discuss this quite as fully as we should until we have considered the letter which we have now received from the Deputy Minister of Justice, which places the problem Mr. McIntosh has just been mentioning squarely before us in explicit terms, and I wonder whether we can get very much farther simply discussing the matter with Mr. McIntosh, seeing that we have this letter from the Deputy Minister of Justice in reply to the letter which I wrote on behalf of the Committee.

Mr. Robinson: I am not really referring to that letter. I do not think my point is on that either. What I am trying to get from Mr. McIntosh and he has further complicated it by saying that now they are prepared to advise the government, but they apparently are not prepared to advise the Committee. I am not asking them to advise the Commitee in terms of advising the government, but merely to give an opinion to the Committee. Maybe, with respect, this could be discussed with our counsel, the whole matter. It is on the record now and we could leave it for a later time.

Mr. McIntosh: I think you will find that the Deputy Minister of Justice has set out the position rather fully in his letter to Senator Forsey on this particular point.

Mr. Eglington: I would like to turn to the definition of "Regulation" in Section 2(1)(b) of the Act and I have just passed out the enabling powers in the Penitentiary Act and the RCM Police Act.

Senator Phillips: Pardon me, may I have the definition of the article you are turning to?

[*Interpretation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Ils ne peuvent que nous faire part de recommandations.

M. Robinson: Avant de passer à autre chose . . .

Le sénateur Phillips: Essayez, encore, Bob.

M. Robinson: Monsieur le président, avant que nous ne passions aux questions que pose notre conseiller aux témoins, il y avait encore un point qui pour moi restait nébuleux et dont l'explication ne m'a pas paru satisfaisante.

Monsieur McIntosh, vous avez dit en répondant à ma question qu'on avait manifesté une certaine réticence à donner cet avis, et j'aimerais comprendre davantage pourquoi il y a eu réticence et quelle en était la raison. Parler de «réticence» me semble une expression bien douce.

M. McIntosh: Comme je l'ai dit, les juristes du ministère sont conseillers auprès du gouvernement du Canada et leurs conseils au gouvernement sont généralement considérés comme condidentiels. A mon avis, ce Comité ne devrait pas demander quels conseils ils lui ont prodigués. Que lui avez-vous dit? Est-ce conforme ou non conforme au statut? Vous pourriez également poser des questions, je suppose, portant sur des questions au sujet desquelles nous n'avons pas donné d'avis, ce qui nous met d'office dans une situation embarrassante vis-à-vis du gouvernement.

M. Robinson: Je comprends . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson, me permettrez-vous d'intervenir un instant? Nous ne pouvons véritablement discuter de ceci tant que nous n'aurons pas étudié la lettre que nous avons maintenant reçue du sous-ministre de la Justice, lettre qui nous expose le problème mentionné par M. McIntosh, en termes absents de toute ambiguïté; et je me demande s'il n'est pas vain de discuter de ce problème plus avant avec M. McIntosh, étant donné que nous avons cette lettre du sous-ministre de la Justice en réponse à celle que j'ai écrite moi-même au nom du Comité.

M. Robinson: Ce n'est pas véritablement à cela que je veux faire allusion, là n'est d'ailleurs pas la question, à mon avis. M. McIntosh a encore compliqué les choses en disant que maintenant les conseillers étaient prêts à conseiller le gouvernement, mais qu'apparemment ils ne le sont pas pour ce qui est du Comité. Je ne leur demande pas de conseiller le Comité comme le gouvernement, mais simplement de donner leur avis. Nous pourrions peut-être discuter de toute cette question avec notre conseiller. Nous en avons fait état maintenant et nous pourrions y revenir ultérieurement.

M. McIntosh: Vous constaterez sans doute que le sous-ministre de la Justice a parfaitement bien exposé la situation dans sa lettre à ce sujet au sénateur Forsey.

M. Eglington: J'aimerais passer à la définition de «règlement» donnée à l'article 2 (1) (b) de la Loi, et je viens juste de donner les pouvoirs habilitants dans la Loi sur les pénitentiers et celle sur la Gendarmerie royale du Canada.

Le sénateur Phillips: Je m'excuse, pourriez-vous me donner la référence?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Section 2(1)(b) says:

"Regulation" means a statutory instrument

(i) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or

(ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

and includes a rule, order or regulation governing the practice or procedure in any proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament, and any instrument described as a regulation in any other Act of Parliament;

Senator Phillips: I am sorry, I have not received any information pursuant to your remarks, Mr. Counsel. Does the Chairman have any information or remark that will guide me in the proceedings.

• 1630

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think perhaps Miss Mayrand can give it to you, Senator Phillips.

I thought that all the proceedings and the other papers necessary had been sent to you by the Clerk. I am sorry if they were not. It must have been an oversight.

Senator Phillips: Senator Forsey, you are in the same position as you were yesterday afternoon when you assumed that I was a revolutionary . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Phillips, I think if you will look at what is in front of you there you will probably be able to follow carefully what counsel is referring to. You have the text before you and I think that ought to make it possible now for counsel to pursue his questions and for Mr. McIntosh to reply to them. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The standing orders made by the Commissioner of the RCM Police are apparently regulations because they are, as regulations, exempted from registration and publication by the statutory instruments, the regulations themselves. Indeed, I have a letter today from the Commissioner of the RCM Police acknowledging the fact it is indeed the situation in his view and acknowledging that they would be happy in future for the standing orders, once the current revision is completed, to be registered and published as any other regulations are.

We have been advised, however, by the Solicitor General's department that directives made by the Commissioner of Penitentiaries are statutory instruments only and not regulations on the authority of the Queen and the Director of the Beaver Creek Correctional Institute exparte MacCaud. The argument apparently is that the power exercised by the Commissioner of Penitentiaries under Section 29(3) of the Penitentiary Act is simply to make rules which govern the behaviour of his employees and do not create rules of law binding on the subject.

One could, I think, make the same observation about standing orders of the Commissioner of the RCM Police. The enabling power reads that the Commissioner may make rules to be known as standing orders for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Article 2 (1) (b), qui stipule:

«règlement désigne un texte réglementaire

(i) établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou son régime ou

(ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou son régime,

et comprend une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure en toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime, de même qu'un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement;

Le sénateur Phillips: Je m'excuse, je n'ai pas reçu les renseignements relatifs à vos observations, monsieur le conseiller. Le président a-t-il des renseignements ou des observations qui pourraient me guider dans le débat?

Le coprésident (sénateur Forsey): M[lle] Mayrand peut vous le donner, sénateur Phillips.

Je croyais que tous les comptes rendus et tous les autres documents nécessaires vous avaient été transmis par le greffier. Je suis désolé de ce contretemps, ce doit être un oubli.

Le sénateur Phillips: Sénateur Forsey, vous vous retrouvez dans la même position qu'hier après-midi lorsque vous prétendiez que j'étais un révolutionnaire . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Phillips, si vous lisiez attentivement les documents que vous avez devant vous, vous sauriez ce à quoi notre conseiller fait allusion. Puisque vous avez ce texte devant vous, je vais laisser notre conseiller continuer de poser des questions à M. McIntosh. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Apparemment, les directives établies par le commissaire de la GRC sont des règlements, mais elles sont dispensées de l'enregistrement et de la publication auxquels sont soumis les textes réglementaires. A vrai dire, j'ai reçu une lettre aujourd'hui du commissaire de la GRC entérinant mon interprétation et émettant l'espoir qu'à l'avenir, les directives, une fois révisées, seront enregistrées et publiées comme tout autre règlement.

Le ministère du Solliciteur général nous a cependant fait savoir que les directives établies par le commissaire des pénitenciers ne sont que des textes réglementaires et non pas des règlements établis sous l'autorité de la Reine et du directeur de l'établissement de correction de Beaver Creek. Selon ce ministère, le pouvoir exercé par le commissaire des pénitenciers, en vertu de l'article 29.3 de la Loi sur les pénitenciers, permet simplement d'établir des règles régissant la conduite des employés, ces règles n'ayant pas force de loi.

Je pense que l'on pourrait faire la même remarque à propos des directives du commissaire de la GRC. Selon les pouvoirs qui lui sont délégués, le commissaire peut définir des règles considérées comme des directives pour l'organisation, la formation, la discipline, le rendement, l'administration et la bonne gestion de la police.

[*Text*]

In the case of the Penitentiary Act, the power of the Commissioner to make directives relates to organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the service—the same form of words—and it goes on to add, and for the custody, treatment, training, employment and discipline of inmates and the good government of penitentiaries.

I am wondering why in one instance standing orders are regulations, albeit not published, while in the other, the directives of the Commissioner, which go not only to the employees of the penitentiary service but also to the discipline of the inmates, are not regulations.

Mr. McIntosh: I have no idea. Mr. Chairman, to my knowledge we have not had to put our minds to the topic, but it is much too complicated a question for me to answer without going into with some care.

Senator Phillips: Mr. Chairman, may I ask one question? I appreciate the fact that the counsel is reading and elucidating certain chapters of the law. When he comes to guards, at least in what I would term guards in my terminology, how do you relate the sections that you have just read as compared to my viewpoint? In all fairness to you, Mr. Counsel, I must admit that it involves a certain amount of resentment on behalf of prison guards, and so on. So that I may have an opportunity to decide or consider what is absolute and what is possible, would you relate to the Committee once again the absolute authority that you just read?

• 1635

Mr. Eglington: The enabling power in the RCMP Act, which the attendant has just put in front of you, uses a form of words "in conferring the power on the Commissioner to make standing orders." The same form of words, with some added words relating to discipline of inmates at penitentiaries, is used in conferring the power on the Commissioner of Penitentiaries to make directives. The standing orders of the Commissioner of the RCMP are regarded as regulations, and are referred to as such in the statutory instrument regulations. The directives of the commissioner of penitentiaries are not regarded as regulations, an opinion to that effect having been given by the Justice Department.

Senator Phillips: Mr. Eglington, I understand by your training that you are an attorney. Would you describe to me the word "directive"—and I ask that you describe the word "directive" in the concept of the ordinary interpretation of good government training, disciplined efficiency, and so on. Would you just describe to me the treatment, training and, above all, understanding?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To whom are you directing that question, Senator Phillips?

Senator Phillips: To the counsel who has been talking.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To Mr. Eglington?

Senator Phillips: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The witness in today's hearings, Senator Phillips, is Mr. McIntosh, who has come from his busy office where he is Director in the Office of the Legal Adviser in the Privy Council. If you have questions, they are to be directed to Mr. McIntosh. There will be other occasions when you will have an

[*Interpretation*]

Dans le cas de la Loi sur les pénitenciers, le commissaire a le pouvoir d'établir des directives en ce qui concerne l'organisation, la formation, la discipline, le rendement, l'administration et la bonne gestion du service; il s'agit exactement des mêmes termes, si ce n'est que d'autres sont ajoutés, à savoir la protection, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des prisonniers, ainsi que la bonne gestion des pénitenciers.

Je me demande pourquoi, dans un cas, les directives sont considérées comme des règlements, même si elles ne sont pas publiées, alors que dans l'autre, les directives du commissaire, qui s'appliquent non seulement aux employés du service pénitentiaire, mais également à la discipline des détenus, ne sont pas considérées comme des règlements.

M. McIntosh: Je ne le sais pas non plus, monsieur le président. Que je sache, nous n'avons pas encore étudié cette question et elle est beaucoup trop compliquée pour que je puisse y répondre de but en blanc.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, puis-je poser une question? Je constate que notre conseiller est en train de nous lire et de nous expliquer certains chapitres de la loi. En ce qui concerne les gardiens, ce qui n'est peut-être pas le mot exact, comment reliez-vous les articles que vous venez de lire au point de vue que j'ai exprimé? En toute honnêteté, monsieur le conseiller, cela doit faire l'objet d'une grande insatisfaction chez les gardiens de prison. Afin que je puisse distinguer ce qui relève de l'absolu et ce qui relève du possible, pourriez-vous nous relire le contenu exact de ce texte?

M. Eglington: La loi sur la GRC, que l'on vous a aimablement distribuée, «délègue au commissaire le pouvoir d'établir des directives». Or, à l'exception de quelques mots ajoutés en ce qui concerne la discipline des prisonniers dans les pénitenciers, on retrouve la même expression «pour la définition des pouvoirs délégués au commissaire des pénitenciers d'établir des directives». Cependant, les directives établies par le commissaire de la GRC sont considérées comme des règlements dans les textes réglementaires. Par contre, les directives établies par le commissaire des pénitenciers, ne sont pas considérées comme des règlements, et le ministère de la Justice a donné son opinion à ce sujet.

Le sénateur Phillips: Monsieur Light, je constate que vous avez une formation de procureur. Pouvez-vous donc me définir le terme «directives» dans le contexte de la formation, de la discipline, du rendement, de la gestion etc. Pouvez-vous m'expliquer cela?

Le coprésident (M. McCleave): A qui adressez-vous votre question, sénateur Phillips?

Le sénateur Phillips: Au conseiller qui vient de parler.

Le coprésident (M. McCleave): A M. Eglington?

Le sénateur Phillips: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Notre témoin d'aujourd'hui, sénateur Phillips, est M. McIntosh et je peux vous dire qu'il lui a été très difficile de se libérer, car son emploi du temps est fort serré puisqu'il est directeur du Bureau du conseiller juridique du Conseil privé. Si vous voulez lui poser des questions, vous devez les adresser à M. McIntosh.

[*Texte*]

opportunity, as a member of this Committee, to speak to Mr. Eglington.

Senator Phillips: That may be quite true, Mr. Chairman, but I have wasted my time . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have wasted the time of the Committee, sir, and you should apologize. I hope that another day you will have the grace to come here and apologize for your behaviour this afternoon.

Senator Phillips: That is fine. If I have offended anyone, I apologize for having taken the time. I withdraw any questions.

• 1640

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard, Senator Lafond. Mr. Eglington, had you finished your examination?

Mr. Eglington: I had one other question which related to the definition of a regulation-making authority for which my idea appears to be some security in the act. In some instances, in relation to orders in council, it appears to mean the Governor in Council, in others it appears to mean the proposing department. Perhaps I could take it up with Mr. McIntosh, if we have a meeting some time, to discuss the definition of a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then. Perhaps at this point the members of the Committee who will not be in on that discussion might wish to raise the topics that will be held at this junior summit meeting between Mr. McIntosh and Mr. Eglington and Miss Mayrand. Would you have any topics, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: I understood a while ago that we do not yet have an exact definition of what is a statutory instrument. I understand that Mr. Eglington, Miss Mayrand, and Mr. McIntosh will form a junior—as you just called it—to discuss that to arrive at certain decisions. But I am very much disturbed that we do not know exactly what a statutory instrument is. And we have a special committee to deal with that. It would be a good thing to know what we are discussing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You mean apart from the definition that is set forth in the Statutory Instruments Act—just what everybody understands by it?

Mr. Béchard: I was not here at the time and I excuse myself. But frankly, it would be very nice to have in black and white what is a statutory instrument, what is a regulation, and what are all those instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would think, Mr. Eglington, if I may suggest, that since No. 34 of our proceedings has quite a number of cases where there is some question as to whether they are statutory instruments or not, when you have your meeting, this would be a good place to start. Just list things and see what agreement you can reach and where there are disagreements.

Mr. Eglington: We also have those two instances that came up at Tuesday's meeting.

Mr. Béchard: Could we have at least—if we do not have an exact definition—a precise definition of a statutory instrument guideline? We are in the era of guidelines so I imagine we can have guidelines which we can use to arrive at what is a statutory instrument.

[*Interprétation*]

En tant que membre de ce comité, vous aurez beaucoup d'autres occasions de poser des questions à M. Eglington.

Le sénateur Phillips: Peut-être, monsieur le président, mais alors, j'ai perdu mon temps . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez plutôt fait perdre du temps au comité, monsieur, et vous devriez vous en excuser. J'espère qu'un jour vous aurez la décence de vous excuser pour votre conduite de cet après-midi.

Le sénateur Phillips: Très bien. Si j'ai offensé qui que ce soit, je m'en excuse. Je retire mes questions.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard, le sénateur Lafond. Monsieur Eglington, vous avez terminé?

M. Eglington: J'avais une autre question à propos de la définition du pouvoir de réglementation; dans ce domaine, mon idée constituerait une sécurité de plus pour la loi. Dans certains cas, à propos des décrets en conseil, cela semble signifier le gouverneur en conseil, dans d'autres, le ministère responsable. Si j'en ai la possibilité, je pourrais parler à M. McIntosh de la définition d'un règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Les députés qui n'assisteront pas à cette réunion au sommet entre M. McIntosh, M. Eglington et M^lle^ Mayrand voudront peut-être maintenant proposer des sujets de discussion. Monsieur Béchard, vous avez des propositions?

M. Béchard: je viens d'entendre que nous ne sommes pas encore parvenus à une définition d'un règlement. Comme vous l'avez dit, M. Eglington, M^lle^ Mayrand et M. McIntosh vont se réunir au sommet pour essayer de parvenir à certaines conclusions. Il est très inquiétant de constater que nous ne savons pas encore ce qu'est un règlement, bien qu'il existe un comité spécial chargé précisément de cette question. Il serait bon de savoir ce dont nous discutons.

Le coprésident (M. McCleave): Vous parlez indépendamment de la définition proposée dans la Loi sur les textes réglementaires, ce que cela veut dire pour le commun d'entre nous?

M. Béchard: Je n'étais pas là lorsqu'on en a parlé, je m'en excuse. Franchement, j'aimerais beaucoup savoir noir sur blanc ce qu'est vraiment un règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, dans le n° 34 de nos délibérations, on se demande à plusieurs reprises si le règlement étudié en est bien un ou non. Vous pourriez commencer votre réunion à partir de là. Vous pourriez en faire une liste et essayer de vous mettre d'accord sur chaque question en particulier.

M. Eglington: Il y a également les deux cas qui se sont posés à la réunion de mardi.

M. Béchard: Faute d'une définition exacte, ne pourrions-nous au moins parvenir à la définition d'une directive d'instrument statutaire? Les directives sont à la mode; nous pourrions donc peut-être en trouver qui nous permettraient de parvenir à la définition d'un règlement.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Senator Lafond.

Senator Lafond: I would say that I am not as optimistic as my colleague on the right that we can ever achieve anything in black and white in this field. This afternoon has been a kind of frustrating meeting. We have not achieved too much for a variety of reasons. We are kind of in the same position as the people who are negotiating the settlement of the postal strike, to some extent. I am satisfied that our counsel are sufficiently aware of our worries and of the problems we have experienced in this area over the last year, to negotiate at the junior level. But I think it should be put on record immediately that this Committee has a firm resolution to take radical actions if radical action needs to be taken at one point or other—and sooner than later.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right, thank you. Co-Chairman?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have already said my say in verse and prose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Phillips, have you anything to be raised at this summit meeting?

Senator Phillips: I think, Mr. Chairman, that both you and I have been in existence on Parliament Hill long enough to end any meeting with a question: what have we achieved? Honourable gentlemen, I leave you with this question: what have we achieved? I could go on from there and make various comments. I will not. I am just leaving you with this comment; what have we achieved? I am asking that you think about it and consider and come up with your own viewpoint. That is your right, and I hope you will think it over. That is all I can say.

• 1645

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it would be better if I gave my answer to that question on another day.

Thank you very much, Mr. McIntosh. We will say that we have not heard all your testimony at this particular time. We will have the meeting and see where we go from there. Thank you indeed for coming over and answering questions.

It is suggested that we have an in camera meeting on Tuesday night to deal with the matter of the contracts with our staff. Some problems have arisen, and I think perhaps the meeting would be better held off the record. The results of the discussion will be put on the record at the Thursday meeting next week. Is this agreeable to hon. senators and members of the Committee?

Senator Lafond: Mr. Chairman, I will come back to the remarks I made last Tuesday. Perhaps within the blocks set by the House of Commons this meeting on Tuesday night could be held at 8:20 or 8:30 p.m. instead of sharply at 8 o'clock because we have to show our noses in our chamber at 8 o'clock.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je ne suis pas aussi optimiste que mon collègue et je me demande si nous pourrons jamais parvenir à une définition noir sur blanc dans ce domaine. La séance de cet après-midi s'est avérée assez décevante. Pour plusieurs raisons, nous ne sommes pas parvenus au résultat espéré. Nous sommes un peu dans la situation des négociateurs des postes. Je suis convaincu que nos conseillers juridiques connaissent parfaitement nos inquiétudes et les problèmes auxquels nous nous sommes heurtés dans ce domaine depuis un an, mais il nous faut préciser dès maintenant que ce Comité a la ferme intention de prendre des mesures radicales si celles-ci s'avèrent nécessaires à un moment ou à un autre, et le plus tôt sera le mieux.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci. Monsieur le coprésident?

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai déjà donné mon avis en vers et en prose.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Phillips, y a-t-il des questions que vous désirez voir étudier à cette réunion au sommet?

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, vous et moi hantons la Colline parlementaire depuis suffisamment longtemps pour nous permettre de conclure une séance par une question: qu'avons-nous obtenu? Je vous soumets cette réflexion: qu'avons-nous obtenu? A partir de là, je pourrais faire plusieurs observations, mais je préfère ne pas le faire. Je me contenterai de vous soumettre cette réflexion: qu'avons-nous obtenu? Je vous demande ce que vous en pensez, je vous demande d'y réfléchir et de vous faire une idée. Vous en avez le droit, j'espère que vous y réfléchirez. C'est tout ce que j'avais à dire.

Le coprésident (M. McCleave): Il vaudrait peut-être mieux que je réserve ma réponse à cette question pour un autre jour.

Merci beaucoup, monsieur McIntosh. Je pense que nous n'avons pas encore entendu ce que vous aviez à dire et nous attendrons la réunion pour décider de l'orientation à prendre. Merci infiniment d'être venu répondre à nos questions.

On nous a demandé de tenir une réunion à huis clos mardi soir pour discuter des contrats de notre personnel. Certains problèmes se sont posés et peut-être vaudrait-il mieux en discuter à huis clos. Les résultats de la discussion seront annoncés à la séance de jeudi prochain. Les honorables sénateurs et députés du Comité sont-ils d'accord?

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, je reviens à ce que j'ai dit mardi dernier. Le système des blocs de la Chambre des communes nous permettra peut-être de nous réunir mardi soir à 8 h 20 ou à 8 h 30 et non à 8 h 00 parce que nous devons montrer le bout de notre nez dans notre chambre à 8 h 00.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Lafond. The notice will state 8:30 p.m. and since it will be off the record, perhaps we will be able to crystallize things within short order.

Thank you indeed for your patience today. The meeting is now adjourned.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Lafond. La convocation sera pour 8 h 30 et, puisque nous siégerons à huis clos, nous pourrons peut-être rapidement éclaircir la situation.

Merci à tous de votre patience; la séance est levée.

APPENDIX "RSI-23"

THE NATURE OF A STATUTORY INSTRUMENT (Cont'd)

Following the meetings at which this matter was considered, I have given thought to, and have attended in some measure, to the several requests for action that were made of me. I report as follows:

1. The proceedings of the MacGuigan Committee on Statutory Instruments have been perused. Nowhere in those proceedings is any proposed definition of a regulation or of a statutory instrument adverted to. Whatever discussion took place must have done so during the meetings held in camera at which the draft report was discussed and the final report settled. One can, therefore, only draw conclusions from the published report of the Committee, which would indicate that the Committee favoured a broad definition of subordinate legislation, all and any of the documents encompassed by that definition being subject to Parliamentary scrutiny and to the same procedures as to publication, registration and the like. That broad class of documents was called "regulations" by the MacGuigan Committee.

2. There was some discussion at the MacGuigan Committee hearings of the status of Departmental Guidelines, Circulars and Directives, etc. and of those of the Department of Manpower and Immigration in particular. Mr. Brewin was exercised by the secrecy of those documents. The official response at the time was that Guidelines Circulars and Directives do not constitute legal rules, but merely instructions to the staff, for the breach of which staff may, of course, be subject to disciplinary proceedings within the Service. This view is still maintained. That such Guidelines, etc. may affect the subject also, even if they are not rules of law, appears then, as now, to have been ignored.

From the report of the MacGuigan Committee (see passage quoted at page 34:47 of this Standing Joint Committee's proceedings), it would seem that the members of that Committee did desire that Departmental Guidelines, Circulars and Directives be included within the definition of "regulation" as by them proposed.

As the Statutory Instruments Act now stands, a set of Departmental Guidelines, Circulars, Directives, etc. will be regarded by the Privy Council Office as being statutory instruments if the enabling Act says that such documents under their respective proper titles may or shall be issued (e.g. Directives of the Commissioner of Penitentiaries, Standing Orders of R.C.M.P. Commissioner) but not otherwise. They will not be regarded as being regulations because they are considered to have no legislative effect (i.e., they do not constitute legal rules but simply instructions to the staff); and because they have no legislative effect they cannot be said to have been made in the exercise of a legislative power. I am myself not convinced that the last step in this argument is not a non-sequitur. That is to say, I am not persuaded that the test of whether or not some document has been made in the exercise of a legisla-

APPENDICE «RSI-23»

NATURE D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE (suite)

Suite aux réunions au cours desquelles cette question a été étudiée, j'ai réfléchi et, dans une certaine mesure, tenté de prêter attention, aux nombreuses requêtes qui m'ont été faites en vue d'agir. Je présente donc le rapport suivant:

1. Nous avons prix connaissance des délibérations du Comité MacGuigan sur les textes réglementaires. Il n'est fait allusion nulle part dans ces délibérations à une proposition de définition d'un règlement ou d'un texte réglementaire. S'il y a eu des discussions à ce propos, elles ont dû se dérouler lors des réunions tenues à huis-clos au cours desquelles le projet de rapport a été discuté et le rapport final établi. Il n'est donc possible de tirer des conclusions qu'à partir de la version publiée du rapport du Comité; on semble y indiquer que le Comité était en faveur de l'adoption d'une définition générale des lois subordonnées et qu'il croyait que tous les documents visés par cette définition devaient être soumis à un examen parlementaire et aux mêmes procédures, en ce qui concerne la publication, l'enregistrement et ainsi de suite. Le Comité MacGuigan a donné à cette classe générale de documents le nom de «règlement».

2. Lors des audiences du Comité MacGuigan, certaines discussions ont porté sur le statut des directives, circulaires et lignes de conduite ministérielles, et plus particulièrement sur celles qu'émet le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Le caractère secret de ces documents a rendu M. Brewin perplexe. La réponse officielle qui a été fournie à l'époque est que les lignes de conduite, circulaires et directives ne constituent pas des règlements légaux, mais simplement des instructions au personnel et qu'à la suite d'une violation de celles-ci des mesures disciplinaires pourraient évidemment être prises, au sein du service, à l'endroit des membres du personnel impliqués. Cette position est toujours en vigueur. On ne semble pas avoir tenu compte alors, pas plus qu'aujourd'hui, que ces lignes de conduite, etc. même si elles ne constituent pas des règlements légaux, peuvent également concerner ce même sujet.

D'après le rapport du comité MacGuigan (voir le passage cité à la page 34:47 des procès-verbaux de ce comité permanent), il semble que les membres du comité souhaiteraient que les lignes de conduite, les circulaires et les directives ministérielles fassent partie de la définition de «règlement» qu'ils ont proposée.

En vertu de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, le bureau du Conseil privé considérera une série de mesures, de circulaires et de directives ministérielles comme étant des textes réglementaires si la Loi d'autorisation stipule qu'on peut ou qu'on doit publier de tels documents sous leurs titres respectifs appropriés (par exemple les Directives du Commissaire des pénitenciers, les Règlements du Commissaire de la GRC) mais sous aucune autre forme. Ils ne seront pas considérés comme étant des règlements parce qu'ils n'ont pas de force de loi (par exemple, ils ne constituent pas de règles légales mais simplement des instructions au personnel); et parce qu'ils n'ont pas de force de loi, on ne peut dire qu'ils ont été émis dans l'exercice d'un pouvoir législatif. Je ne suis pas convaincu moi-même que le dernier volet de cette argumentation ne soit pas non-sequitur. En d'autres mots, je ne suis pas

tive power is necessarily that it has legislative effect (whatever that might mean). Nor am I persuaded that the fact that a document is in form, or in substance, an instruction to staff or employees, means that no legal rules are made. It occurs to me that an instruction which, if obeyed, is applied to the subject, or which, if breached, may lead to disciplinary proceedings against the member of staff disobeying it, is just as much a legal rule as a provision in the Race Track Supervision Regulations directed to jockey clubs. However, there is judicial authority for the distinction, at least so far as Directives of the Commissioner or Penitentiaries are concerned, in *Regina* v. *Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp exparte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373 (Ontario Court of Appeal). Relevant passages from the judgment in that case are attached as Appendix A.

3. Committee members wished to know what would the result have been if the MacGuigan Committee's definition of "regulation" had been used in section 2 of the Statutory Instruments Act instead of the definitions of "statutory instrument" and of "regulation" there appearing.

I offer the following observations which are probably not exhaustive.

(i) There would have been no distinction drawn between "regulations" and "statutory instruments", the former now being a species of the latter.

(ii) All documents subject to Parliamentary scrutiny would have been subject to uniform procedures as to registration, publication and restriction on retroactive effect.

(iii) Although narrower than the word "regulation" as defined in the Interpretation Act, the definition might, subject to (v) below, have included Departmental Guidelines, Circulars, Directives, etc., for after all they can only be issued by warrant either of statute, or of the Prerogative as limited by statute and as defined by common law. Neither the Crown nor its responsible advisers, either collectively or individually, have the power to make any rule or direction otherwise than they are empowered either by statute or by the Prerogative (*The Case of the Proclamations*, 1610).

(iv) The issue of whether or not a document is subject to Parliamentary scrutiny could not be thought to depend upon the use of a magic formula in an enabling Act whereby the particular name of the class or type of document that was to be issued was preceded by the preposition "by".

(v) The definition would still be bedevilled by the use of the phrase "made in the exercise of a legislative power" and the distinction thereby imported, by the Crown's advisers, between rules of law binding the Crown's subjects and rules binding only the Crown's servants or agents. This distinction has been adverted to above. If it were maintained it might well mean that the MacGuigan definition would not include Departmental Guidelines, Circulars and Directives.

certain que le critère permettant de déterminer si un document a été émis dans l'exercice d'un pouvoir législatif, soit nécessairement qu'il ait force de loi (quelque soit la signification de cette affirmation). Je ne suis pas non plus convaincu que le fait qu'un document demeure, dans sa forme ou dans sa substance, une série d'instructions au personnel ou aux employés signifie nécessairement qu'il n'ait pas valeur de règlement. Il me semble qu'une instruction qui s'applique à un sujet, qu'on doit observé, et qui, dans le cas contraire puisse conduire à des mesures disciplinaires prises contre le membre du personnel qui ne la respecte pas, a autant valeur de règlement légal qu'une disposition du Règlement de surveillance des courses qui s'applique aux clubs de jockeys. Cependant, il existe une autorité judiciaire qui peut faire la distinction, du moins en ce qui a trait aux Directives du commissaire des pénitenciers, comme dans la cause *Regina* v. *Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp exparte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373 (Cour d'appel de l'Ontario). Les passages pertinents tirés du jugement de cette affaire sont joints comme appendice A.

3. Les membres du Comité souhaiteraient savoir ce qui serait survenu si la définition de "règlement" préconisée par le comité MacGuigan avait été utilisée à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires plutôt que les définitions de "texte réglementaire" et de "règlement" qui y figurent.

Je soumets les observations suivantes, qui ne sont sans doute pas completés.

(i) On n'aurait pas fait de distinction entre «règlement» et «textes réglementaires», la première catégorie faisant maintenant partie de la seconde.

(ii) Tous les documents soumis à l'étude du Parlement, n'auraient pas été assujettis à des procédures uniformes d'enregistrement, de publication et de restrictions de l'effet rétroactif.

(iii) Bien qu'elle soit plus limitée que le mot «règlement» tel que défini dans la Loi d'interprétation, cette définition aurait pu, sous réserve de (v) ci-dessous, inclure les lignes directrices, les circulaires, les directives, etc, des ministères, parce que après tout, toutes ne peuvent être publiées que sous autorisation soit de statut, soit de la Prérogative, tel qu'il est limité par statut et défini par le droit commun. Ni la Couronne ni ses conseillers attitrés n'ont le pouvoir, soit collectivement ou individuellement, d'établir aucune loi ou ligne directrice autrement qu'ils n'en sont habilités soit par statut ou d'après la Prérogative (*Le cas des Proclamations* 1610).

(iv) On ne doit pas croire qu'on puisse déterminer si un document est assujetti à l'étude du Parlement, par la présence, dans une loi habilitante d'une formule magique où le nom précis de la catégorie ou du titre de document devant être publié serait précéder de la préposition «par».

(v) Cette définition serait encore déformée par l'utilisation de l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» et la distinction qu'ont apportée les conseillers de la Couronne, entre les règlements de la loi liant les sujets de la Couronne et les règlements ne liant que les fonctionnaires ou les agents de la Couronne. Il est question de cette distinction ci-dessous. Si elle était maintenue, cela pourrait signifier que la définition de MacGuigan n'inclurait pas les lignes directrices, les circulaires et les directives des ministères.

(vi) The jurisdictional dispute, therefore, would have developed, just as it has under section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act, but on the point, which the Committee has yet to face under section 2(1)(b)(i), of what is the meaning of "made in the exercise of a legislative power".

(vii) Since the Committee has scrutinised, and made objections to, many documents the exact categorization of which is unknown and Departments have responded thereto, the practical consequences of not having the MacGuigan definition have to date been minimal so far as can be seen in connection with statutory instruments that actually are published in the Canada Gazette Part II. Whether or not the Committee will enjoy such latitude on the part of the Crown's advisers and servants in future is open to doubt.

(viii) If the MacGuigan definition had been inserted in the Act, however, there would not be that large class of documents, many of which are perhaps as yet unknown, which are statutory instruments (yet not regulations) and have not been scrutinised because they are not published in the Gazette Part II. To date there simply has not been time to step into the twilight world of unpublished statutory instruments and the only ones of which we have certain notice are Directives of the Commissioner of Penitentiaries, the Queen's Regulations and Orders for the Forces, and instructions of the Chief of the Defence Staff. (The R.C.M. Police have also been called upon to say whether or not they consider the Commissioner's Standing Orders to be statutory instruments.) For the same reason, Part I of the Gazette has not been culled in order to identify the statutory instruments that may be found there, as published pursuant to section 11(1) of the Statutory Instruments Regulations. Under the present Statutory Instruments Act there are no embracing formulae governing the publication of mere statutory instruments, the time after making in which they must be registered or the date of their coming into force. Section 12 of the Statutory Instruments Act simply empowers the Governor in Council by regulation to direct the publication in the Gazette of any statutory instrument or class of statutory instruments.* By force of section 6(b) and 6(c) of the Act every such statutory instrument, as also all statutory instruments required by statute to be published in the Gazette, must be registered by the Clerk of the Privy Council. But no time limit on transmission for registration, on registration or on publication is imposed. Moreover, since by operation of section 6 of the Interpretation Act, a statutory instrument, not being a regulation, comes into force "upon the expiration of the day immediately before the day" on which it is made (unless some other day is specified for entry into force) every such statutory instrument will come into force before it is either registered or published, except in the inconceivable case in which it is made, registered and published all in the one day.

(vi) Par conséquent, il s'en serait suivie un désaccord en matière de juridiction, comme ce fut le cas d'après l'article 2 (1) (b) de la Loi sur les textes réglementaires, mais sur une question que le Comité n'a pas encore résolue d'après l'article 2 (1) (b) (i) quant à la signification de «établi dans l'exercice du pouvoir législatif.»

(vii) Puisque le Comité a étudié attentivement, de nombreux documents dont on ne connaît pas la classification exacte et a formulé des objections à leur sujet, et que les ministères ont réagi en conséquence, les incidences pratiques de l'absence de la définition MacGuigan, jusqu'à ce jour, ont été minimales, autant qu'on peut s'en rendre compte dans le cas de textes réglementaires qui sont, en fait, publiés dans la Gazette du Canada, partie II. A l'avenir, les conseillers et les fonctionnaires de l'État accorderont-ils la même latitude au Comité, on peut mettre en doute cette hypothèse.

(viii) Toutefois, si la définition MacGuigan avait été insérée dans la loi, on n'aurait pas cette catégorie importante de documents, un grand nombre d'entre eux qui sont des textes réglementaires (pas encore des règlements) n'ont peut être pas été déterminés et n'ont pas été examinés parce qu'ils n'ont pas été publiés dans la partie II de la Gazette. Jusqu'à ce jour on n'a simplement pas eu le temps de pénétrer dans le domaine obscur des textes réglementaires qui n'ont pas été publiés et les seuls qui aient été portés à notre attention sont des Directives du commissaire des pénitenciers, les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, et les instructions du chef de l'État-major de la Défense. (On a demandé à la Gendarmerie royale du Canada de faire savoir si elle estime que les règlements du commissaire sont des textes réglementaires ou non.) Pour la même raison, la Partie I de la Gazette n'a pas été examinée afin de déterminer les textes réglementaires qu'on est susceptible d'y trouver, publiés conformément à l'article 11 (1) des règlements sur les textes réglementaires. Aux termes de la loi actuelle sur les textes réglementaires, il n'y a pas de formules cadre régissant la publication des simples textes réglementaires, leur délai d'enregistrement ou la date de leur entrée en vigueur. L'article 12 de la Loi sur les textes réglementaires, confère simplement au gouverneur en conseil le pouvoir d'ordonner en vertu de règlements, la publication de tout texte ou catégorie de textes réglementaires dans la Gazette. Conformément à l'article 6(b) et 6(c) de la loi, tous ces textes réglementaires, de même que tous les textes dont une loi prescrit la publication dans la Gazette, doivent être enregistrés par le greffier du Conseil privé. Aucune limite de temps n'est toutefois imposée pour la remise pour enregistrement, l'enregistrement ou la publication. De plus, étant donné qu'en vertu de l'article 6 de la Loi d'interprétation, un texte réglementaire qui n'est pas un règlement entre en vigueur «à l'expiration du jour précédant immédiatement le jour où il a été édicté» (à moins qu'on ne prévoit pour un autre jour son entrée en vigueur), tous ces textes réglementaires entreront en vigueur avant qu'ils ne soient enregistrés ou publiés, sauf dans le cas impensable où ils seraient édictés, enregistrés et publiés le même jour.

* The instruments, the publication of which have been directed, appear in Appendix B.

* Les textes, dont la publication a été prescrite, sont publiés à l'appendice B.

(ix) There would not be the same need for scrutiny of the clauses in Bills which confer regulatory powers. If the Privy Council Office's interpretation of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act holds the field, then it lies in Parliament's power to allow or to bar scrutiny of delegated legislation according as the magic formulae—by regulation, by order, by notice, by tariff, by rule, etc.—are inserted in enabling powers. This sort of scrutiny of enabling powers was not that foreshadowed and supported by the then Minister for Justice when he appeared before the MacGuigan Committee. (Proceedings pp. 227, 229)

4. Counsel were asked to prepare a draft of a more satisfactory definition of a statutory instrument. This can not be done until the Committee decides:

a) whether or not there should be a class, statutory instruments, of which regulations, subject to more stringent procedural requirements, are a species;

b) what rules made by or under statute or the Prerogative are to be included within the definition, e.g. Commissioner of Penitentiaries' Directives, Immigration Officers' Guidelines;

c) whether the test of "made in the exercise of a legislative power" is to be retained;

d) whether or not a very broad definition is to be used with the Governor in Council being given a power to exempt some documents, or classes of documents, on bases of security, administrative inconvenience or whatever.

Notwithstanding the above, a tentative approach to the problem is essayed in Appendix C.

5. The Committee wished a list of examples to illustrate the difficulties encountered.

The instruments considered by the Committee at its meetings of 3rd and 10th July are just such illustrations. In particular, one can list the following problems:-

a) Are Remission Orders subject to the Committee's scrutiny or not?

b) Are Departmental Guidelines, Directives and Instructions subject to the Committee's scrutiny or not?

c) Are Directives of the Commissioner of Penitentiaries regulations, and, therefore, subject to the mandatory requirements as to publication and registration?

d) Are the Foreign Investment Review Guidelines and the Public Service Conflict of Interest Guidelines statutory instruments? (They have been considered not to be and appeared in Part I of the Canada Gazette.)

(ix) Il ne serait pas nécessaire d'étudier de la même façon les articles d'un projet de loi qui confèrent des pouvoirs de réglementation. Si l'interprétation du Conseil privé de l'article 2(1)(d) de la Loi sur les textes réglementaires fait autorité, le Parlement dispose du pouvoir d'autoriser ou d'interdire l'étude de textes réglementaires si les «formules magiques» (règlements, ordonnances, avis tarifs, règles, etc) sont mentionnés dans les pouvoirs habilitants. Ce genre d'étude des pouvoirs habilitants n'était pas prévu et approuvé par l'ancien ministre de la Justice, lorsqu'il a témoigné devant le Comité MacGuigan (Délibérations, pp. 227, 229).

4. On a demandé aux conseillers de préparer une définition plus satisfaisante du texte réglementaire. Cela ne peut se faire avant que le Comité ne décide:

a) s'il devrait y avoir une catégorie de textes réglementaires dont les règlements, à condition que des exigences de procédure plus strictes soient établies, constituent une subdivision.

b) quelles des règles établies par une loi ou par la prégorative doivent être incluses dans la définition, par exemple les directives des Commissaires des pénitenciers et celles des fonctionnaires à l'immigration;

c) s'il faut maintenir l'exigence selon laquelle les textes doivent être «édictés dans l'exercice d'un pouvoir législatif»;

d) de l'opportunité d'utiliser une définition très générale en ce qui a trait à l'investissement du gouverneur en conseil du pouvoir d'exempter certains documents ou catégories de documents, pour des motifs de sécurité, d'incommodité administrative ou autres.

Malgré ce qui précède, on a tenté d'aborder le problème à l'Appendice C.

5. Le Comité désirait dresser une liste d'exemples pour illustrer les difficultés en cause.

Les textes étudiés par le Comité lors de ses réunions du 3 et du 10 juillet en étaient des exemples. En particulier, on peut citer les problèmes suivants:

a) Les décrets de rémission sont-ils soumis ou non à l'examen du Comité?

b) Les lignes directrices, les directives et les instructions ministérielles sont-elles ou non soumises à l'examen du Comité?

c) Les directives du Commissaire des pénitenciers constituent-elles des règlements, et, sont-elles par conséquent assujetties aux exigences obligatoires régissant la publication et l'enregistrement?

d) Les lignes directrices sur l'examen de l'investissement étranger et les lignes directrices sur le conflit d'intérêts dans la Fonction publique constituent-elles des textes réglementaires? (On a opté pour la négative et on les a insérées dans la Partie I de la Gazette du Canada.)

APPENDIX C

A Tentative Approach to a New Definition of Those Species of Subordinate Legislation Subject to Parliamentary Scrutiny

There would appear to be at least three possible approaches to this problem, viz:

(i) To isolate precisely the documents or classes of documents one wishes to see subject to parliamentary scrutiny, and those which one does not, drawing a definition of "statutory instrument" which will include the former while excluding the latter. While this may be logically possible, it would be an exercise difficult in the extreme and almost certain to involve unforeseen omissions and to cause confusion. The present section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act stands as an object lession in this regard.

(ii) To leave to The Queen-in-Parliament, in enacting any statute which confers any power of subordinate law making, the function of specifying whether or not the results of that law making will be subject to scrutiny. This is the approach of the U.K. legislation as regards post-1947 legislation. If Parliament says the subordinate law making function is to be exercised by "statutory instrument" then parliamentary scrutiny of the subordinate legislation will follow. If Parliament omits the formula "by statutory instrument" then the subordinate legislation, while still remaining subordinate and open to attack in the courts in appropriate circumstances, as ultra vires, would be removed from scrutiny. If this approach were to be adopted there would still be a serious problem in classifying the subordinate legislation which is already in existence and that which will be made in future under existing statutes in which, of course, the formula "by statutory instrument" does not appear. That this problem can be faced is evidenced by the U.K. legislation which dealt squarely with it. Yet, given the confusion caused by the existing section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act, it could not serve for the purpose and would in any event have to be amended. Given that need, it might well be considered better to scrap the present scheme of definitions entirely and to use a different approach.

(iii) To take the sum of law making, and of rule making by the Crown and its agencies, exercised otherwise than by statute, and whether made pursuant to a statute or to the Prerogative, and to declare the whole, in principle, subject to Parliamentary scrutiny. This would seem to be in keeping with constitutional principle and the desire of Parliament to exercise some supervision over the Crown's subordinate and prerogative law making activities. If then it were desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, those documents or classes would have to be defined, and, since they would be exceptions, they would be narrowly construed, any ambiguity being resolved in favour of scrutiny and against exclusion. If need be, a statutory direction to the Courts to this effect could be included in the legislation.

ANNEXE C

Projet de formulation d'une nouvelle définition des genres de règlements secondaires devant être soumis à un examen du Parlement

Il semblerait y avoir au moins trois façons d'aborder ce problème, c'est-à-dire:

(i) Séparer clairement les documents ou les catégories de documents que l'on veut soumettre à un examen approfondi du Parlement des autres pour lesquels cet examen n'est pas nécessaire au moyen d'une définition de «texte réglementaire» qui s'appliquerait aux premiers tout en excluant les seconds. Même si cette méthode est théoriquement applicable, elle nécessiterait finalement un travail ardu et engendrerait presque certainement des omissions imprévues et de la confusion. L'article 2(1)(d) de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires peut nous servir d'exemple à cet égard.

(ii) Laisser à la Reine et au Parlement, lors de la promulgation de toute loi qui confère un pouvoir quelconque de rédaction de mesures législatives subordonnées, la lâche de déterminer si oui ou non les mesures résultant de l'exercice de ce pouvoir seront soumises à une étude approfondie. Les législateurs du Royaume-Uni aborde le problème de cette façon en ce qui concerne les lois votées après 1947. Si le Parlement décrète que la charge de faire des mesures législatives subordonnées doit être exercée par «textes réglementaires» une étude approfondie par le Parlement de la réglementation subordonnée aura lieu. Si le Parlement omet l'expression «par textes réglementaires», à ce moment les mesures subordonnées tout en demeurant subordonnées et susceptibles d'être remise en question et jugées anticonstitutionnelles par les tribunaux dans des circonstances appropriées, ne sont plus soumises obligatoirement à un examen. Si on adoptait cette méthode, on aurait encore à faire face à l'épineux problème que présente la classification des règlements subordonnées actuels et, des mesures qui seront éventuellement rédigés en vertu de lois actuellement en vigueur, dans lesquelles, bien sûr, on n'a pas utilisé la formule «par textes réglementaires». Il est possible de résoudre ce problème: il suffit de constater de quelle façon les législateurs du Royaume-Uni s'y s'ont attaqués de front. Étant donné la confusion entraînée par l'article 2(1)(d) de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, cette solution ne règlerait pas le problème et elle devrait de toute façon être modifiée. Étant donné cette nécessité, il vaudrait peut-être mieux envisager d'éliminer la totalité du système actuel de définitions et d'utiliser une approche différente.

(iii) Prendre toutes les lois et tous les règlements établis par la Couronne et ses organismes autrement que par statut et édictés conformément à un statut ou à la prérogative royale, puis déclarer que l'ensemble est, en principe, soumis à l'examen du Parlement. Cela semble conforme au principe constitutionnel et au désir du Parlement d'exercer une surveillance sur les lois découlant d'une autre loi, édictées par la Couronne, et les prérogatives royales. Si l'on désire alors soustraire des documents ou des catégories de documents à cette étude, ceux-ci doivent être définis et, comme ce serait des exceptions il faudrait les interpréter de façon étroite, toute ambiguité jouant en faveur de l'étude et contre l'exclusion. Au besoin, des instructeurs statutaires à cet effet pourraient être incluses dans la loi pour la Cour.

The execution of this third plan would appear to be in conformity with the thrust of the Interpretation Act, which defines an "enactment" as "an Act or regulation or any portion of an Act or regulation" and a "regulation" as *including*

> "an order, regulation, Order in Council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established
>
> (a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or
>
> (b) by or under the authority of the Governor in Council."

In proposing, tentatively, and for initial consideration, this third method, I am not unmindful of the fact that at the time the Statutory Instruments Bill was being considered in the Commons there were suggestions from the Government front bench that, if the Bill were to prove successful after enactment, consideration would be given to amending the definitions of 'enactment' and 'regulation' in the Interpretation Act to accord with the definitions contained in Clause 2 of the Statutory Instruments Bill. I am, of course, now suggesting that perhaps the reverse pattern of amendment should be considered.

The third proposal is also, of course, predicated upon certain assumptions, some of which might not be regarded as non-controversial. These assumptions include, at least the following:

> (i) The Crown can only make rules, even rules binding its own servants, by dint or statutory authority or the Prerogative, including the prerogative right to operate the Civil Service, even in the absence of any controlling legislation, provided all statutes and the common law are observed. (Compare the control and operation of the Royal Navy which was always under Prerogative, while that of the Army could only be by subordinate legislation because of the prohibition of a standing army in the Bill of Rights and the consequent need for annual Mutiny Acts.)
>
> (ii) Ministers of the Crown possess no greater law or rule making functions than the Crown itself possess, unless a power to make law or rules is specifically conferred upon a Minister *eo nomine* by statute.
>
> (iii) Consequently, even ministerial guidelines or instructions are as important, from the point of view of Parliamentary scrutiny of the Crown's law and rule making functions, as Orders in Council, ministerial regulations and the rest.
>
> (iv) The Committee desires that, in principle, all subordinate law and rules made by the Crown and those put in authority under the Crown should be subject to Parliamentary supervision, at least potentially.
>
> (v) Any exceptions from such supervision should be made explicitly and be justified on some compelling grounds. (For examples of what may be considered as justifiable exclusion on such grounds see section 21 of the Statutory Instruments Regulations.)

L'exécution de ce troisième plan semble être conforme à la portée de la Loi d'interprétation qui définit un «texte législatif» comme étant une «loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement» et un «règlement» comme comprenant

> une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi
>
> *a*) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou
>
> *b*) par le gouvernement en conseil ou sous son autorité;»

En proposant provisoirement et pour une première étude cette troisième méthode, je n'oublie pas qu'au moment ou le projet de loi sur les textes réglementaires a été étudié à la Chambre des communes, on a proposé, au premier rang du gouvernement, qu'au cas où il s'avérerait bon après avoir été édicté, on envisagerait de modifier les définitions de «texte législatif» et de «règlement» de la Loi d'interprétation afin qu'elles concordent avec celles de l'article 2 du projet de loi sur les textes règlementaires. Je propose, bien entendu, que l'on songe à utiliser un processus inverse de modification.

La troisième proposition a également été faite, bien entendu, en fonction de certaines hypothèses, dont quelques-unes sont sujettes à controverse. Ces hypothèses comprennent au moins ce qui suit:

> (i) La Couronne ne peut édicter des règles, même celles qui visent ses fonctionnaires, qu'en vertu de pouvoirs statutaires ou de la prérogative, y compris celle de diriger la Fonction publique, même en l'absence de tout contrôle législatif, pourvu que l'on observe toutes les lois de même que le droit coutumier. (Le contrôle et la direction de la Royal Navy a toujours été régi par la prérogative, alors que dans le cas de l'armée, on ne peut avoir recours qu'à des lois secondaires, étant donné que l'existence d'une armée permanente est interdite par la Déclaration des droits et qu'il faut édicter chaque année une loi concernant la mutinerie.)
>
> (ii) Les ministres de la Couronne n'ont pas plus de pouvoirs pour faire des lois ou des règlements que la Couronne elle-même, à moins qu'on accorde particulièrement à un ministre *eo nomine* un pouvoir de faire des lois ou règlements par statut.
>
> (iii) Par conséquent, même les directives ou instructions ministérielles sont aussi importantes, du point de vue de l'examen rigoureux parlementaire du pouvoir de la Couronne de faire des lois et règlements, que les décrets du Conseil, les règlements ministériels, etc.
>
> (iv) Le Comité souhaite qu'en principe tous les règlements et lois secondaires édictés par la Couronne et par ceux qui sont investis de ce pouvoir par la Couronne, soient étudiés par le Parlement, ou du moins puissent l'être.
>
> (v) Toute exemption à cette règle devrait être clairement expliquée et justifiée par d'importantes raisons. (Pour des exemples de ce que l'on pourrait considérer comme des exemptions justifiables pour de telles raisons, voir l'article 21 du Règlement sur les textes réglementaires.

(vi) All subordinate laws and rules should, unless again there are compelling reasons to the contrary, be registered centrally and published.

(vii) All subordinate laws and rules should, unless compelling reasons to the contrary are made out and exceptions are specifically provided for, be subject to the same general and statutory rules governing registration, publication, the time limits in which both must take place, and the possibility of retroactive effect.

(vi) Sauf obligation contraire, on doit porter dans un registre central et publier toutes les lois et tous les règlements découlant d'une autre loi.

(vii) Sauf obligation contraire et exceptions spéciales, toutes les lois et tous les règlements découlant d'une autre loi doivent être soumis, dans les délais impartis, à l'enregistrement, la publication et la rétroactivité prévus par les mêmes règlements généraux et statutaires.

Issue No. 45

Tuesday, November 4, 1975
Thursday, November 6, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 45

Le mardi 4 novembre 1975
Le jeudi 6 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29680—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Richard Rumas

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (*b*)

On Tuesday, November 4, 1975:

Mr. Blais replaced Mr. Anderson

Conformément à l'article 65(4)(*b*) du Règlement

Le mardi 4 novembre 1975:

M. Blais remplace M. Anderson

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 4, 1975
(46)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 8:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Blais, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c.38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider matters relating to staffing.

At 9:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1975
(47)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:09 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Blais, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On letters dated May 21, 1975 and July 9, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian Affairs and Northern Development, relating to SOR/74-65, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, amendment and SOR/74-274, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, amendment, SOR/72-112, Pine Point Mines Zinc Export Order, amendment, SOR/72-139, Pine Point Mines Lead Export Regulations, SOR/75-108, Pine Point Mines Zinc Export Order, amendment and SOR/75-39, Terra Mining and Exploration Export Order, amendment,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments of the Committee.

On letters dated August 26, 1975, September 19, 1975 and October 17, 1975 between Counsel to the Committee and the Solicitor, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation, relating to SOR/74-49, Kesler Loan Regulations,

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 NOVEMBRE 1975
(46)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent du règlement et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Blais, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Le Comité entreprend l'étude des questions portant sur le personnel.

A 21 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1975
(47)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 09 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Blais, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et Mlle Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Lettres du 21 mai 1975 et du 9 juillet 1975 entre le Conseiller auprès du Comité et le directeur, services juridiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord, concernant le DORS/74-65—Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited.—Modification et le DORS/74-274—Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited—Modification, le DORS/72-112—Ordonnance sur l'exportation de zinc par la Pine Point Mines—Modification, le DORS/72-139—Règlement sur l'exportation de plomb par la Pine Point Mines, le DORS/75-108—Ordonnance sur l'exportation de zinc par la Pine Point Mines—Modification et le DORS/75-39—Ordonnance sur les exportations de la Terra Mining and Exploration—Modification,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique de nouveau avec le directeur, Services juridiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant certains commentaires du Comité.

Lettres du 26 août 1975, du 19 septembre 1975 et du 17 octobre 1975 entre le conseiller auprès du Comité et le solliciteur, Division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement, concernant le DORS/74-49—Règlement sur le prêt aux Kesler,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Solicitor, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport, dated June 9, 1975 and July 17, 1975, relating to SOR/74-226, Civil Aviation Security Measures Regulations; correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Public Service Staff Relations Board, dated July 21, 1975 and September 3, 1975, relating to SOR/72-117, P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, amendment and correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Agriculture, dated August 21, 1975 and August 27, 1975, relating to SOR/75-282, B.C. Milk Marketing Levies Order.

On SOR/74-633, Canadian Bill of Rights Examination Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official, Privy Council Office with respect to certain comments on the regulations.

By unanimous consent, the Committee resumed to consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Mr. Robinson moved,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses, seeking permission to travel outside Canada to Washington, D.C., in relation to its Orders of Reference—Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business—and that the necessary staff do accompany the Committee.

And debate arising thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

The Committee resumed consideration of its review of Statutory Instruments.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Unemployment Insurance Commission, dated July 18, 1975, August 6, 1975, August 19, 1975 and October 1, 1975, relating to SOR/75-67, Unemployment Insurance Regulations amendment; SOR/75-331, Trout River Order; SOR/75-332, Northern Saskatchewan Administration District Order; SI/75-72, New Brunswick Order and SI/75-73, City of Montreal Order.

On SI/73-70, Harbour of Sept-Iles Proclaimed to be a Public Harbour,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official with respect to certain comments.

On SI/74-35, Board of Steamship Inspection Scale of Fees, amendment,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique de nouveau avec le solliciteur, Division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, en date du 9 juillet 1975 et du 17 juillet 1975 concernant le DORS/74-226—Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile; la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le conseiller juridique, Commission des relations de travail dans la Fonction publique, en date du 21 juillet 1975 et du 3 septembre 1975 concernant le DORS/72-117—Règlements et règles de procédure de la C.R.T.F.P.—Modification et la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le directeur, Services juridiques, ministère de l'Agriculture, en date du 21 août 1975 et du 27 août 1975, concernant le DORS/74-282—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique.

DORS/74-633—Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent, Bureau du Conseil privé, concernant certains commentaires sur le règlement.

Du consentement unanime, le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974, concernant les directives ayant trait aux motions portant production de documents, et le bill C-225—Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule n° 13*).

M. Robinson propose,—Que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective réclamant la permission de voyager à l'extérieur du Canada, jusqu'à Washington, D.C. relativement à ses ordres de renvoi—Directives ayant trait aux motions portant production de documents et le bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques—et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité poursuit l'étude de son examen des textes réglementaires.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller auprès du Comité et le directeur, Services juridiques, Commission d'assurance-chômage, en date du 18 juillet 1975, du 6 août 1975, du 19 août 1975 et du 1er octobre 1975, concernant le DORS/75-67—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification; le DORS/75-331, Décret sur Trout River; le DORS/75-332—Décret sur la zone administrative de Northern Saskatchewan; le TR/75-72—Décret sur la zone du Nouveau-Brunswick et le TR/75-73—Décret sur les zones de la ville de Montréal.

Le DORS/73-70—Port de Sept-Îles proclamé port public,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent concernant certains commentaires.

Le TR/74-35—Barême des droits du Bureau d'inspection des navires à vapeur—Modification,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official, Department of Transport with respect to certain comments on the amendment.

On letters dated May 13, 1975 and May 28, 1975 between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Customs Operations Branch, Department of National Revenue, relating to SI/75-21, Temporary Export of Aircraft Remission Order,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official, Department of Finance with respect to certain comments on the order.

The Committee considered SOR/75-267, Slaughter Cow Stabilization Regulations 1974-75; SOR/75-268, Potato Stabilization Order, 1975; SOR/75-299, Hull Construction Regulations, amendment; SOR/75-310, Boating Restriction Regulations, amendment; SOR/75-343, Northwest Territories Fishery Regulations, amendment; SOR/75-345, Canada Labour Standards Regulations, amendment; SOR/75-379, Civil Service Insurance Regulations, amendment; SOR/75-381, Wheat Producers Payments Determination Regulations; SI/75-12, Proclaimed in Force January 27, 1975 (An Act to amend the Supreme Court Act and the Federal Court Act); SI/75-53, Douglas Aircraft Remission Order; SI/75-65, Municipal Improvements Assistance Cessation Order; SI/75-70, Proclaimed in Force July 1, 1975 (An Act to amend the Army Benevolent Fund Act); SI/75-75, Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment and SI/75-78, Proclaimed in Force July 1, 1975 (Two-Price Wheat Act).

Counsel to the Committee answered questions.

Ordered,—That correspondence relating to SOR's/74-65, 74-274, 72-112, 72-139, 75-108, 75-39, SOR/74-49, SOR/74-226, SOR/75-67 and SI/75-21, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR's/74-65, 74-274, 72-112, 72-139, 75-108, 75-39, SOR/74-633, SOR's/75-331, 75-332, SI's/75-72, 75-73, SI/73-70, SI/74-35, and SI/75-21 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:27 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent, ministère des Transports, concernant certains commentaires sur la modification.

Les lettres du 13 mai 1975 et du 28 mai 1975 échangées entre le conseiller auprès du Comité et le chef, Division de la législation, Direction des opérations douanières—ministère du Revenu national, concernant le TR/75-21—Décret de remise visant les aéronefs exportés temporairement,

Il est ordonné,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent, du ministère des Finances, concernant certains commentaires sur le décret.

Le Comité étudie le DORS/75-267—Règlement de 1974-1975 sur la stabilisation du prix des vaches d'abattage; le DORS/75-268—Décret sur la stabilisation du prix des pommes de terre, 1975; le DORS/75-299—Règlement sur la construction des coques—Modifications le DORS/75-310—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification; le DORS/75-343—Règlement de pêche des Territoires du Nord-Ouest—Modification; le DORS/75-345—Règlement du Canada sur les normes du travail—Modification; le DORS/75-379—Règlements concernant l'assurance du service civil—Modification; le DORS/75-381—Règlement sur la fixation des paiements aux producteurs de blé; le TR/75-12—Proclamé en vigueur le 27 janvier 1975 (Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême et la Loi sur la Cour fédérale); le TR/75-53—Décret de remise à l'égard d'aéronefs Douglas; le TR/75-65—Décret de cessation de l'aide aux améliorations municipales; le TR/75-70—Proclamé en vigueur le 1er juillet 1975 (Loi modifiant la Loi sur le fonds de bienfaisance de l'armée); le TR/75-75—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modification et le TR/75-78—Proclamé en vigueur le 1er juillet 1975 (Loi sur le double prix du blé).

Le conseiller auprès du Comité répond aux questions.

Il est ordonné,—Que la correspondance concernant les DORS/74-65, 74-274, 72-112, 72-139, 75-108, 75-39, le DORS/74-49, le DORS/74-226, le DORS/75-67 et le TR/75-21, ainsi que les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité concernant les DORS/74-65, 74-274, 72-112, 72-139, 75-108, 75-39, le DORS/74-633, les DORS/75-331, 75-332, les TR/75-72, 75-73, le TR/73-70, le TR/74-35, et le TR/75-21 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Richard Rumas

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 6, 1975

• 1105

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of business. The submission to the two speakers is being sent around the table. At the convenience of Members and Senators, I would ask, if they agree, that they sign under the respective columns in the covering letter on the first page. There are some minor amendments to the last pages to the terms of employment for the three contractors, not dealing with the rates, or the like, but these perhaps can be explained afterwards so I will send those documents around the table. We will ask you to sign the letter to the Speakers of each House, in other words, two signatures, on one to Mr. Jerome and on the other one to Madame Lapointe. Senator Lafond has one and we will send this one down to Mr. Balfour and you can send them around in that way.

Mr. Balfour: Should I sign these two, then?

• 1110

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, just the originals, not photostatic copies because . . .

Mr. Balfour: Oh, I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . you see the green comes through on the front page.

This morning we are starting with British Metal Corporation Export Orders, SOR/74-65, and SOR/74-274 and the same points also cover the Pine Point Mines Export Orders, SOR/72-112, SOR/72-139, SOR/75-108 and the Terra Mining and Exploration Export Order and SOR/75-39. The SOR/74-65 was before us on November 28, 1974. There is a commentary by counsel and two letters, one from Mr. Eglington to Mr. Jacques Roy, the Director of Legal Services for Indian Affairs and Northern Development of May 21, 1975, and the reply of Mr. Roy of July 9, 1975. The commentary and the two pieces of correspondence are printed herewith.

SOR/74-65

BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED EXPORT ORDER

September 30, 1975

1. This amending Order was before the Committee on 28th November, 1974. The ensuing correspondence is attached.

2. It would appear that the original British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, as also this amendment, is grounded in section 104(4) of the Canada Mining Regulations, which in turn draws its validity from one or other or both of sections 4 and 8 of the Territorial Lands Act.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 6 novembre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons un quorum, nous pouvons donc commencer. Le mémoire que nous présenterons aux deux orateurs vous est présentement distribué. Je demanderais aux députés et aux sénateurs, s'ils le veulent bien, de signer la lettre d'accompagnement, à l'endroit qui leur est réservé respectivement. Nous effectuerons quelques modifications mineures aux dernières pages, où il est question du contrat de trois membres du personnel et qui ne précisent pas les détails de leur rémunération. Nous pourrons y revenir plus tard; je vous fait donc distribuer ces documents. Vous devrez signer deux lettres, une pour l'Orateur de chaque Chambre; autrement dit, nous avons besoin de deux signatures, une pour M. Jerome et l'autre pour M^me^ Lapointe. Le sénateur Lafond en a une autre entre les mains et nous donnerons celle-ci à M. Balfour qui la fera circuler.

M. Balfour: Je dois donc signer ces deux lettres-ci, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Non, l'original seulement, pas les photocopies car . . .

M. Balfour: Ah, je vois.

Le coprésident (M. McCleave): . . . vous voyez l'entête verte sur la première page.

Ce matin nous commencerons par les ordonnances sur les exportations de la British Metal Corporation, DORS/74-65 et DORS/74-274; les mêmes questions reviennent à propos des ordonnances sur les exportations de la Pine Point Mines, DORS/72-112, DORS/72-139, DORS/75-108, de l'ordonnance sur les exportations de la Terra Mining and Exploration et du DORS/75-39. Le DORS/74-65 nous a été présenté le 28 novembre 1974. Notre conseiller a rédigé ses observations; le dossier contient également deux lettres, une de M. Eglington à M. Jacques Roy, directeur des Services juridiques au ministère des Affaires indiennes et du Nord, en date du 21 mai 1975 et la réponse de M. Roy en date du 9 juillet 1975. Nous consignons au compte rendu les observations de notre conseiller et ces deux lettres.

DORS/74-65

ORDONNANCE SUR LES EXPORTATIONS DE LA BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED—MODIFICATION

Le 30 septembre 1975

1. Cette ordonnance modificatrice a été présentée au Comité le 28 novembre 1974. Vous trouverez, ci-jointe, la correspondance qui s'est ensuivie.

2. Il semble que la première ordonnance sur l'exportation de la British Metal Corporation (Canada) Limited, ainsi que la présente modification se fondent sur l'article 104(4) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada qui, à son tour, tire sa validité de l'article 4, de l'article 8 ou des deux, de la Loi sur les terres territoriales.

[*Texte*]

Section 104(1) of the Canada Mining Regulations provides that:

"All leases issued under the provisions of these Regulations are subject to the provision that all ores or minerals mined from locations described in leases shall be treated or refined within Canada so as to yield refined metal or other product, suitable for direct use in the arts without further treatment."

Section 104(4) provides explicitly:

"Notwithstanding subsection (1) the Governor in Council may authorize the export of ores or concentrates from Canada."

SOR/74-65 is, then, an amendment to an Order made under section 104(4) permitting export notwithstanding section 104(1) of the Canada Mining Regulations.

3. It is worthy of note that under the interpretation of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act adopted by the Privy Council Office neither the original Order nor this amendment would seem to be a statutory instrument, for the wording of the enabling power is "The Governor in Council may authorize . . ." rather than "The Governor in Council may by Order authorize . . .". Yet this amendment (and, therefore, one assumes, the original Order) has been treated as a regulation which it cannot be if it is not also a statutory instrument.

4. The real issue is whether subsection 104(1) and subsection 104(4) of the Canada Mining Regulations are supportable as being intra vires the Territorial Lands Act. They would not seem to come within section 8, which reads:

"The Governor in Council may make regulations for the leasing of mining rights in, under or upon territorial lands and the payment of royalties therefor, but such regulations shall provide for the protection of and compensation to the holders of surface rights."

There is nothing in those words which goes to the setting of conditions, and certainly nothing as to enforcing domestic refining and the attainment of that objective by an export embargo on untreated ores and minerals. Section 4 would seem a safer haven:

"Subject to this Act, the Governor in Council may authorize the sale, lease or other disposition of territorial lands and may make regulations authorizing the Minister to sell, lease or otherwise dispose of territorial lands subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe."

One supposes, however, that if the Governor in Council is to have power to set conditions on the "other disposition" of "territorial lands" (an expression which includes mines and minerals), a comma should be inserted after the word "lands" and before the phrase "subject to such limitations and conditions . . .".

In a sense this question is academic, since section 104 of the Canada Mining Regulations was made long before 1st January 1972, when the Committee's scrutiny begins.

[*Interprétation*]

L'article 104(1) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada stipule que:

«Tous baux émis en vertu des dispositions du présent règlement sont soumis à la disposition voulant que la totalité des minerais ou minéraux extraits d'emplacements décrits dans lesdits baux soient traités ou affinés dans les limites du Canada, de manière à donner un métal affiné ou autre produit apte à servir aux arts immédiatement et sans autre traitement.»

L'article 14(4) prévoit explicitement:

«Advenant toute contestation de l'indemnité mentionnée au paragraphe (3), le montant de celle-ci doit être fixé par un magistrat.»

Le DORS/74-75 constitue donc une modification à une ordonnance rendue en vertu de l'article 104(4) qui permet l'exportation nonobstant l'article 104(1) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada.

3. Il y a lieu de noter que conformément à l'interprétation de l'article 2(1)*d*) de la Loi sur les textes réglementaires adoptée par le Conseil privé, ni la première ordonnance, ni la présente modification sembleraient être un texte réglementaire puisque le libellé du pouvoir habilitant est que: «Le gouverneur en conseil peut autoriser . . . « et non «le gouverneur en conseil peut rendre une ordonnance autorisant . . . « Cependant la présente modification (et, par conséquent, on le suppose, la première ordonnance) a été considérée comme un règlement; ce qui ne peut être le cas si elle n'est pas également un texte réglementaire.

4. La vraie question est de savoir si les paragraphes 104(1) et 104(4) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada peuvent être considérés comme régis par la Loi sur les terres territoriales. Ils ne semblent pas tomber sur le coup de l'article 8 qui stipule:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la location de droits miniers dans des terres territoriales, à leur surface ou dans leur sous-sol, et le paiement de redevances à cet égard; mais ces règlements doivent assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface.»

Rien dans ce texte ne va jusqu'à fixer des conditions ni ne concerne certainement la mise en application du raffinage intérieur et la poursuite de cet objectif en imposant un embargo sur l'exportation des minerais et minéraux non traités. L'article 4 semble offrir un argument plus sûr:

«Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, la location ou autre aliénation des terres territoriales et établir des règlements autorisant le Ministre à vendre, céder à bail ou autrement aliéner des terres territoriales, sous réserve des restrictions et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.»

On suppose cependant que si le gouverneur en conseil doit avoir le pouvoir de fixer des conditions sur «d'autres aliénations» de «terres territoriales» (expression qui comprend les mines et les minéraux), une virgule devrait être insérée dans le texte anglais après le mot «lands» et avant l'expression "subject to such limitations and conditions . . .».

Dans un certain sens, il s'agit d'une question spéculative, puisque l'article 104 du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada a été rédigé bien avant le 1er janvier 1972, époque à laquelle l'étude du Comité a commencé.

[*Text*]

5. In result, the Committee is confined to noting that the preamble of this amending Order is deficient in that:

(i) it does not disclose that the amendment is being made pursuant to section 104(4) of the Canada Mining Regulations; and

(ii) no section of the Territorial Lands Act is recited, a fact of particular concern when it may be that the Authorities rely on section 4, or section 8, or both. The Committee may be barred from questioning the validity of section 104 of the Canada Mining Regulations, but an affected subject is not. It would be of some interest to any such to know precisely what section is relied upon.

May 21, 1975

Jacques Roy, esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Indian Affairs and
Northern Development,

Re: SOR/74-65, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, amendment

Dear Mr. Roy:

The above amending Order was before the Committee at its meeting of November 28, 1974, and the Committee was considerably exercised as to whether or not the new subsection 2 of the Order was ultra vires section 8 of the Territorial Lands Act. That section does not appear to relate to export controls but to the leasing of mining rights and royalty payments. No other provision in the Act and no provision of the Public Lands Grants Act appeared immediately to the Committee to justify the making of the present amending Order.

I shall be glad if you will kindly consider the Committee's view and let me have your response to it in due course.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.
Ottawa, Ontario K1A 0h4
July 9, 1975.

Mr. G. C. Eglington, Esq.,
Counsel,
Standing Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,

Re: SOR/74-65, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of May 21, 1975, concerning the view of the Standing Joint Committee respecting the amendment to the above noted order.

[*Interpretation*]

5. En conséquence, le Comité se contente de remarquer que le préambule de cette ordonnance modificatrice est incomplet puisque:

(i) il ne précise pas que la modification est effectuée conformément à l'article 104 (4) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada; et

(ii) aucun article de la Loi sur les terres territoriales n'est cité, fait particulièrement inquiétant, puisqu'il se peut que les autorités s'appuient sur l'article 4, l'article 8 ou les deux. Le Comité ne pourrait mettre en doute la validité de l'article 104 du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada, mais la partie touchée ne l'est pas. Cette dernière pourrait avoir intérêt à savoir exactement sur quel article on s'est appuyé.

Le 21 mai 1975

M. Jacques Roy
Directeur,
Services juridiques
Ministère des Affaires indiennes et
du Nord canadien

Ojbet: DORS/74-65, Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited. Modification.

Monsieur,

Le Comité a été saisi de l'ordonnance de modification ci-dessus, lors de sa réunion du 28 novembre 1974. Le Comité a été très inquiet à la pensée que le nouveau paragraphe 2 de l'ordonnance était peut-être ultra vires par rapport à l'article 8 de la Loi sur les terres territoriales. L'article ne semble pas se rapporter au contrôle des exportations mais aux concessions des droits miniers et aux paiements de redevance. Le Comité ne voit, à première vue, aucune disposition de la Loi et aucune disposition de la Loi sur la concession des terres publiques qui puisse justifier la nécessité d'établir ladite ordonnance de modification.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir considérer le point de vue du Comité et de me faire parvenir votre réponse en temps utile.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,
Conseiller
Ottawa (Ontario) K1A 0H4
Le 9 juillet 1975.

M. G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat

Objet DORS/74-65, Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Ltd.— Modification.

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 21 mai 1975 concernant l'opinion du Comité sur la modification apporté à l'ordonnance mentionnée ci-dessus.

[*Texte*]

The *British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order* is an exception to subsections 104(1) and (2) of the *Canada Mining Regulations* pursuant to subsection 104(4) of those Regulations. I would not have thought that section 104 of the *Canada Mining Regulations* related to export controls as such. Rather, it is designed to ensure and to impose as a condition in mining leases that ores and concentrates that are mined in Canada be processed in Canada. In my view there is sufficient authority in the *Territorial Lands Act* and the *Public Lands Grants Act* to effect that purpose.

Yours sincerely,

Jacques Roy,
Director,
Legal Services.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It takes some reading to even understand what the problem is about. Mr. Eglington, are you satisfied with what you have received or are you still of the opinion that the matter has not been resolved?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Well, the matter has been resolved, Mr. Chairman, in the sense that the authority for making the dispensation has been located. It raised, however, the question, of which this Committee cannot be seized, of the validity of Section 104 of the Canada Mining Regulations under which the dispensation is being granted. That particular regulation was made before the Committee's scrutiny begins and as a consequence there is really no point that the Committee can take.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it then that all we can do is give friendly advice to the department concerned that we believe they have taken an action that is outside their powers but that is about where we fit.

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if counsel is satisfied then possibly he can tell us in which part of the two acts lies the authority.

Mr. Eglington: Well, I do not think, Mr. Robinson, it can lie under Section 8 and if it lies under Section 4 then I think one has to take a punctuation tool to the words that are there in order to derive the authority to make Section 104(4) of the Canada Mining Regulations. I have no doubt that the department would maintain strenuously that either Section 4 or Section 8 or both of them together are sufficient authority. For myself, I am not satisfied but on the other hand it is not something that this Committee can question.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, having read our counsel's comments on this, it would seem that the suggestion made, that we add the comma to the Section, would be in order and I would suggest that we do so, or ask them to do so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you, Mr. Robinson. Would you draw that to their attention, please?

[*Interprétation*]

L'ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Ltd., constitue un exception aux paragraphes 1 et 2 de l'article 104 du règlement sur l'exploitation minière au Canada, conformément au paragraphe 4 de l'article 104 de ce règlement. Je ne crois pas que l'article du Règlement sur l'exportation minière au Canada concerne le contrôle des exportations comme tel. Il vise plutôt à assurer que les permis d'exploitation minière ne seront délivrés que si le minerai et le concentré extraits au Canada sont transformés au pays. A mon avis, la Loi sur les terres territoriales et la Loi sur les concessions de terres publiques fournissent suffisamment de garanties à ce sujet.

Veuillez agréer, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur du contentieux
Jacques Roy.

Le coprésident (M. McCleave): Il faut lire attentivement pour comprendre de quoi il s'agit. Monsieur Eglington, la réponse que l'on vous a donnée vous satisfait-elle ou croyez-vous que le sujet n'est pas encore clos?

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Monsieur le président, la question est réglée dans la mesure où l'on a déterminé qui a le pouvoir d'accorder les dispenses. Il reste tout de même une question dont le Comité ne peut pas être saisi; c'est celle de la validité de l'article 104 du Règlement sur l'exploitation minière au Canada en vertu duquel on a accordé la dispense. Ce règlement est antérieur à la formation du Comité et, en conséquence, le Comité ne peut rien faire.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, nous ne pouvons qu'aviser amicalement le ministère en question si nous croyons qu'il a agi en dehors de sa compétence, c'est tout.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Monsieur le président, si le conseiller est satisfait, peut-être pourrait-il nous dire quelle partie des deux lois confère le pouvoir?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne crois pas que le pouvoir puisse être conféré en vertu de l'article 8; si toutefois il est conféré en vertu de l'article 4, il faut en modifier la ponctuation pour y lire le pouvoir d'édicter l'article 104(4) du règlement sur l'exploitation minière au Canada. Nul doute que le ministère soutiendra fermement que l'article 4 ou l'article 8 ou les deux à la fois suffisent à conférer le pouvoir. Pour ma part, cela ne me satisfait pas mais il n'en reste pas moins que le Comité ne peut pas remettre cela en question.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai lu les observations de notre conseiller sur le sujet et il me semble que sa suggestion, à savoir qu'on ajoute une virgule au libellé de l'article, serait recevable; je propose donc que nous le fassions ou que nous demandions au ministère de le faire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci, monsieur Robinson. Voudriez-vous attirer l'attention du ministère sur cela, s'il vous plaît?

[*Text*]

Mr. Robinson: Also, Mr. Chairman, I am not clear on this, but are we on the notes of counsel at the moment?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are on any matter that people wish to raise but I imagine that you would wish to deal with the points in the commentary.

Mr. Robinson: Yes. There was no problem with point number 1 but point number 2, the last paragraph reads:

> SOR/74-65 is then an amendment to an order made under Section 104 (4) permitting export, notwithstanding Section 104(1).

Would our counsel care to explain this paragraph. I am not clear about the wording.

• 1115

Mr. Eglington: Section 104 of the mining regulations deals with the issuing of mining leases and the conditions to be attached. Section 104 (1) provides that all ores or minerals mined from the locations described in the leases will be treated or refined within Canada. Section 104(4) provides that notwithstanding that particular subsection the Governor in Council may authorize the export of ores or concentrates. The original order allowed a certain quantity to be exported. Then, the amendment was made to SOR/74-65 in 1974, permitting a different tonnage to be exported; notwithstanding the provision of Section 104(1) that all ores are to be treated in Canada.

Mr. Robinson: Why does the section not say "subject to Section 104(1)"?

Mr. Eglington: It is meant to give the Governor in Council power to override that requirement, therefore, it says "notwithstanding subsection (1) the Governor in Council may permit".

Mr. Robinson: In other words, this is the exception.

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: It is a dispensation. It is a most unusual . . .

Mr. Robinson: I think it is a most ambiguous way of putting an exception. Surely, they could indicate it as such.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It appears to me, the civil law way, Mr. Robinson. Remember when we had that dissertation by Professor Clarence Smith? State the general principle, without the exceptions, then put the exceptions in afterwards. It looks to me like a clear case of civil law drafting here.

Mr. Robinson: Well, to me, it would be so much clearer if they indicated the section, then say exception number one and indicate the exception. Maybe later on they will have additional exceptions. It would be so much easier to set them out in that fashion than the way in which we are doing it here.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Monsieur le président, corrigez-moi si je me trompe, mais je croyais que nous examinions les observations de notre conseiller, pour l'instant?

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons examiner tout ce qu'on veut bien proposer mais je suppose que vous préférez vous pencher sur les points de vue exprimés dans les remarques de notre conseiller.

M. Robinson: Oui. Je n'ai rien à dire au sujet de sa première remarque, mais au sujet de sa deuxième remarque, le dernier paragraphe se lit comme suit:

> Le DORS/74-65 constitue donc une modification à une ordonnance rendue en vertu de l'article 104(4) qui permet l'exportation nonobstant l'article 104(1).

Notre conseiller voudrait-il expliquer ce paragraphe. Je ne le comprends pas très bien.

M. Eglington: L'article 104 du Règlement sur l'exploitation minière au Canada porte sur la délivrance de baux sur les concessions minières et les conditions qui s'y rattachent. L'article 104(1) prévoit que tous les métaux ou tous les minerais extraient des emplacements décrits dans les baux seront traités ou raffinés au Canada. L'article 104(4) prévoit que nonobstant ce paragraphe le Gouverneur en conseil peut autoriser l'exportation de minerais ou de concentrés. L'ordonnance originale permettrait l'exportation d'une certaine quantité de ces matières. Ensuite, on a apporté un amendement au DORS/74-65 en 1974, permettant l'exportation d'un tonnage différent nonobstant les dispositions de l'article 104(1) à savoir que tous les minerais doivent être raffinés au Canada.

M. Robinson: Pourquoi l'article ne stipule-t-il pas «conformément à l'article 104(1)»?

M. Eglington: Il a pour but d'investir le Gouverneur en conseil du pouvoir d'outrepasser cette exigence, et c'est pourquoi il stipule «nonobstant le paragraphe (1) le Gouverneur en conseil peut autoriser».

M. Robinson: Autrement dit, il s'agit là de l'exception.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: En effet.

M. Eglington: Il s'agit là d'une dispense. C'est tout à fait inhabituel . . .

M. Robinson: C'est une façon très ambiguë de formuler une exception. Il serait certes possible d'indiquer qu'il s'agit bien d'une exception.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai l'impression qu'il s'agit là de la façon dont procède le Droit civil, monsieur Robinson. Souvenez-vous de l'exposé du professeur Clarence Smith. Il faut tout d'abord exposer le principe général, et les exceptions viennent ensuite. Il s'agit là, à mon avis, d'une rédaction propre au Droit civil.

M. Robinson: Eh bien, il me semble que ce serait beaucoup plus clair si on indiquait l'article, et qu'on passait ensuite à l'exception numéro 1 que l'on exposerait clairement. Il se peut que des exceptions supplémentaires viennent s'ajouter par la suite. Ce serait beaucoup plus facile de les exposer de cette façon plutôt que de procéder comme nous le faisons maintenant.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think perhaps you and I are irreclaimable common law men, Mr. Robinson.

Mr. Eglington: Well, of course, Mr. Robinson, I can always point this out to the department, but Section 104 of these regulations lies outside the Committee's scrutiny having been made before January 1, 1972.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No doubt they read the proceedings but it could be drawn to their attention when you are dealing with them the next time. I do not suppose you would want to go out of your way.

Mr. Robinson: Concerning paragraph three of our counsel's comments. I wonder if he would care to explain the last sentence:

> Yet this amendment (and therefore, one assumes, the original Order) has been treated as a regulation, which it cannot be if it is not also a statutory instrument.

Mr. Eglington: Well, the Statutory Instruments Act proceeds by defining a class of Statutory Instruments in those mysterious words of Section 2(1)(b). It then prescribes a narrower class from amongst the large class of Statutory Instruments called the regulations. The regulations are registered as SOR's.

Mr. Robinson: But is this a Statutory Instrument or is it not?

Mr. Eglington: They must be regarding it as a Statutory Instrument, otherwise they could not register it as a regulation.

Mr. Robinson: But it does not appear to fall within the definition . . .

Mr. Eglington: It does not appear to fall within their own view of a Statutory Instrument.

Mr. Robinson: My point is that if that is the case, then why should we not refer this back to them, with the comment that they should make it appear to fall within their own definition of a Statutory Instrument? If they do that, then, of course, it can be treated as a regulation.

Mr. Eglington: If they were to treat this in accordance with their expounded view of the matter, they would simply turn around and say to us, you have no jurisdiction to look at it at all because it is not a Statutory Instrument. We are that much ahead of the game by having it in front of us.

Mr. Robinson: Why do we not let them tell us that? I, frankly, would like to know where this line of demarcation is concerning things we should scrutinize and things we should not. I still do now know and I have been working at this for months. I do not know about the rest of you, but it is still obscure to me . . .

An hon. Member: Nobody knows.

Mr. Robinson: . . . what we really have authority to scrutinize.

Mr. Eglington: As the result of last Thursday's meeting . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous et moi sommes peut-être d'immuables avocats du Droit coutumier, monsieur Robinson.

M. Eglington: Évidemment, monsieur Robinson, je pourrais l'indiquer au ministère, mais l'article 104 de ce Règlement ne peut faire l'objet d'un examen du comité puisqu'il a été rédigé avant le premier janvier 1972.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne doute pas que le ministère lise les délibérations, mais vous pourriez attirer l'attention des fonctionnaires sur cette question la prochaine fois que vous les rencontrerez. J'imagine que vous ne tenez pas a faire des démarches spéciales.

M. Robinson: J'aurais quelque chose à ajouter en ce qui concerne l'alinéa 3 des observations de notre conseiller. Je me demande s'il voudrait expliquer la dernière phrase:

> Cependant la présente modification (et, par conséquent, on le suppose, la première ordonnance) a été considérée comme un règlement; ce qui ne peut être le cas si elle n'est pas également un texte réglementaire.

M. Eglington: Eh bien, la loi sur les textes réglementaires définit une catégorie de textes réglementaires suivant le libellé obscur de l'article 2(1) *b*). Elle définit ensuite une catégorie plus limitée parmi la grande catégorie des textes réglementaires que l'on appelle Règlements. Les règlements sont enregistrés à titre de DORS.

M. Robinson: Mais s'agit-il d'un texte réglementaire, oui ou non?

M. Eglington: On le considère sûrement comme un texte réglementaire, autrement on ne pourrait l'inscrire à titre de règlement.

M. Robinson: Mais elle ne semble pas être conforme à la définition . . .

M. Eglington: Elle ne semble pas se conformer à leur propre définition du texte réglementaire.

M. Robinson: Si tel est le cas, pourquoi ne pourrions-nous pas la renvoyer au ministère, en leur disant qu'il serait bon de la rendre conforme à la définition du texte réglementaire? Si on y consent, on pourra alors évidemment la considérer comme un règlement.

M. Eglington: Si le ministère devait la considérer conformément à sa propre interprétation de la question, il nous répondrait simplement que nous n'avons aucunement le droit d'examiner cette question puisqu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire. Nous avons donc l'avantage de l'avoir ici devant nous.

M. Robinson: Pourquoi ne pas laisser au ministère le soin de nous fournir cette réponse? J'aimerais savoir où se trouve la ligne de démarcation entre ce que nous pouvons et ne pouvons pas examiner. Il y a des mois que j'essaie de répondre à cette question mais je n'y suis pas encore parvenu. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais je n'ai encore aucune idée . . .

Une voix: Personne ne le sait.

M. Robinson—de ce que nous avons le droit d'examiner ou non.

M. Eglington: A la suite de la réunion de jeudi dernier . . .

[*Text*]

Mr. Robinson: I am no further ahead.

Mr. Eglington: Well, I am somewhat further ahead. I had four particular matters that I wanted them to disavow and I managed to achieve disavowal of two of them. So it means, at least, I know two of their propositions are unsupportable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thank you. At least, Mr. Robinson, it can be said for you that you have the courage to state what all of us feel privately.

• 1120

We turn then to SOR/74-49, the Kesler Loan Regulations, which have been before us on June 26, 1975. There are three letters, which form the subject of exchanges between Mr. Eglington and a Mr. McGregor, solicitor in the Legal Division—I am sorry, the first letter is to a Mr. Jewett, as Director of Legal Services, of August 22, a reply by Mr. McGregor of September 19, and then the further letter of Mr. Eglington of October 17, 1975. These are printed herewith.

August 26, 1975

M. L. Jewett, Esq.,
Director, Legal Services,
Ministry of Urban Affairs,

Re: SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

Dear Mr. Jewett:

The above regulations were considered by the Committee at its meeting of 26th June last. (33:11—33:14) While the Committee noted that the National Housing Act was amended subsequently to permit of individual loans being given for specific persons in individual circumstances (1974-1975 cap. 38), it did not appear to the Committee that at the time of making of the Kesler Loan Regulations the Governor in Council had power to legislate *non obstante* the general requirements for loans then contained in the National Housing Loan Regulations to the effect that loans might be made only in respect of housing units to be occupied by not less than two persons, one of whom is an adult and the other the dependent child of that adult.

The Committee considered that pursuant to section 34.15(3) of the National Housing Act as it stood in January 1974 the Governor in Council could have amended section 97.3 of the National Housing Loan Regulations, altering the prescription of the minimum number of persons who should occupy housing units in respect of which loans were to be made. However, the Committee could see no warrant in statute for a power to maintain section 97.3 of the regulations in full force and effect as regards everyone else and every other housing unit in Canada, but dispensing with the section in respect of Leslie and Esther Kesler. Section 34.15(3) of the National Housing Act as it stood on 8th January 1974 was general in terms, clearly contemplating rules of general application and containing no words permitting individual dispensations.

The Committee was of the conclusion that what was sought to be achieved by the Kesler Loan Regulations was

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je ne suis pas plus avancé.

M. Eglington: Eh bien, je suis un peu plus avancé. Je voulais leur faire nier 4 questions particulières et j'ai réussi à leur en faire nier deux. Cela signifie au moins que deux de leurs propositions sont injustifiables.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Monsieur Robinson, on peut dire en votre faveur que vous avez le courage de dire publiquement ce que nous tous pensons en privé.

Nous passons au DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler, qui nous a été soumis le 26 juin 1975. Trois lettres ont été échangées entre M. Eglington et un certain M. McGregor, chef du contentieux. Excusez-moi, la première lettre s'adresse à un certain M. Jewett, directeur des services juridiques, et date du 22 août; nous avons également une réponse de M. McGregor datée du 19 septembre, puis une nouvelle lettre de M. Eglington datée du 17 octobre 1975. Vous trouverez ces lettres ci-jointe.

Le 26 août 1975

M. M. L. Jewett,
Directeur du contentieux,
Ministère des Affaires urbaines,

Objet: DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

Monsieur

Le comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus au cours de sa réunion du 26 juin dernier (33.11-33:14). Bien que le Comité ait pris note que la Loi nationale sur l'habitation a été ultérieurement modifiée pour permettre que soient consentis des prêts individuels à des personnes en particulier dans certaines circonstances (1974-1975 chap. 38), le Comité n'est pas d'avis que lorsque le Règlement sur le prêt aux Kesler a été édicté, le gouverneur en conseil avait le pouvoir de légiférer, nonobstant les exigences générales pour prêts par les Règlements nationaux visant les prêts à l'habitation, voulant que des prêts ne soient consentis que pour des unités d'habitation devant être occupées par au moins deux personnes, un adulte, et un enfant à charge de cet adulte.

Le Comité a remarqué que, conformément à l'alinéa 3 du paragraphe 34 (15) de la version de la Loi nationale sur l'habitation en vigueur en janvier 1974, le Gouverneur en conseil aurait pu modifier le paragraphe 3 de l'article 97 des Règlements nationaux visant les prêts à l'habitation, modifiant la prescription concernant le nombre minimal de personnes devant occuper les unités d'habitation pour lesquelles les prêts seraient consentis. Toutefois, le Comité considère que le texte de loi ne permet aucunement de maintenir en vigueur le paragraphe 3 de l'article 97 des Règlements pour ce qui est de tout autre individu ou toute autre unité d'habitation au Canada, et de le contourner dans le cas de Leslie et Esther Kesler. L'alinéa 3 du paragraphe 33 (15) de la Loi nationale sur l'habitation au 8 janvier 1974, avait une portée générale visant clairement à édicter des règles d'application générale et ne faisant aucunement mention de la possibilité d'accorder des dispenses individuelles.

Le Comité a conclu que l'objectif visé par le Règlement sur le prêt aux Kesler était d'accorder une dispense qui

[*Texte*]

a dispensation not supported by statute and incapable of being grounded in the prerogative power of dispensing abolished in 1689.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

September 19, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate, Parliament Buildings, Ottawa

Re: SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

Dear Mr. Eglington

Your letter of August 26th, addressed to Mr. M. L. Jewett, Esq., Director Legal Services Ministry of Urban Affairs has been referred to us for reply. Our records show that both Regulations 97.3 (SOR/73-461) and SOR/74-49 were approved by the Department of Justice but we have not yet been able to find the file dealing with the matter. For present purposes, we accept your statement that legislation contemplating rules of general applications does not permit individual dispensations.

However, Section 34-15(3) provides for regulations of "only where the housing units ... be occupied by not less than such *number of persons* as may be prescribed by regulation of the Governor in Council." In enacting Regulation 97.3 the Governor in Council prescribed not only the number of persons but the "composition" of the number to include "... one of which is an adult and the other a dependant child of the adult.

We suggest that if the Governor in Council had the power to regulate the original "composition" as distinguished from the "number" of occupants of the house he had the same right to make a dispensing regulation in regard to the same subject matter. In other words, we feel that the Committee's position implies that the "composition" part of the regulation is without statutory authority and the matter should be dealt with as a matter of corporation policy.

Please advise if this is the position that the Committee takes and we will give the matter further consideration on such basis.

Yours very truly,

A. N. McGregor
Solicitor Legal Division

October 17, 1975

A. N. McGregor, Esq.,
Solicitor, Legal Division
Central Mortage and Housing
Corporation,
Head Office,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

[*Interprétation*]

n'était pas autorisée par une loi écrite et qu'on ne pouvait justifier par le pouvoir exclusif de dispense aboli en 1689.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington.

Le 19 septembre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat, Édifices du Parlement, Ottawa

Objet: DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

Monsieur,

On nous a communiqué votre lettre datée du 26 août et adressée à Monsieur M. L. Jewett, directeur du contentieux au ministère des Affaires urbaines, pour que nous lui apportions réponse. Nos dossiers indiquent que les règlements 97.3(DORS/73-461) et DORS/74-49 ont été approuvés par le ministère de la Justice, mais nous n'avons pas encore pu trouver le dossier qui s'y rapporte. Aux fins actuelles, nous acceptons votre opinion selon laquelle les lois comportant des règles d'application générale ne permettent pas de dispenses individuelles.

Toutefois, l'article 34-15(3) prévoit l'utilisation du règlement «seulement dans le cas ... où les logements ... seront occupés par le nombre de personnes que peut prescrire par règlement le gouverneur en Conseil.» En adoptant le Règlement 97.3, le gouverneur en Conseil prescrit non seulement le «nombre» de personnes mais également, la «composition» de ce nombre» ... dont l'une est un adulte, et l'autre un enfant à la charge de l'adulte».

Nous sommes d'avis que si le gouverneur en conseil a le pouvoir de déterminer la «composition» originale par opposition au «nombre» d'occupants du logement, il dispose du même droit d'édicter un règlement de dispense à ce propos. En d'autres termes, nous considérons que la position du Comité sous-entend que la partie du règlement concernant la «composition» est établie sans pouvoir statutaire et qu'il faudrait traiter l'affaire comme une question de politique.

Veuillez nous faire savoir si c'est là la position adoptée par le Comité et nous étudierons la question de ce point de vue.

Veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

A. N. McGregor,
Chef du contentieux.

Le 17 octobre 1975

M. A. N. McGregor
Division du Contentieux
Société Centrale d'hypothèques et
de logement
Siège Social
Ottawa, Ontario K1A OP7

Objet: DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

[*Text*]
Dear Mr. McGregor:

Thank you for your letter of 19th ultimo. Obviously I slipped up in not noticing the purported definition of the composition of the number of persons. How hawk-eyed I need to be.

I shall of course refer your letter to the Committee, but I certainly take the view that the Governor in Council had not the authority to regulate the composition of the "number" and that the fact that he purported to do so in no way conferred on him the power to make a dispensing regulation in regard to the number of occupants of a particular dwelling in respect of which a loan was made.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope we can straighten our printing. I do not think we have to have the salutations and the headings in each case as long as it clearly identifies the parties. Everybody knows who Mr. Eglington is—for the Clerk—and the others can be identified more briefly, I think. I am trying to save, over the run of the year, at least one Canadian forest from being destroyed in the interest of getting out our records.

These two letters, then, are printed and are not followed by commentary. But, Mr. Eglington, have you or the Committee members any further points of view? We are dealing with the power of dispensation, or exemption, for individuals.

Mr. Eglington: And also the question of prescribing the composition of the number. I have had a telephone conversation with Mr. McGregor subsequent to my letter of October 17 and, if the Committee is of the view which I have expressed in the second paragraph of my letter, Mr. McGregor will put the machinery in motion with the necessary amendment to the National Housing Act so that the prescription of an individual number, and also the prescribing of the composition of the number, will be set down within statute.

Mr. Robinson: I agree with counsel's interpretation here, Mr. Chairman. I would request that we get a reply from Mr. McGregor as this is the position that the Committee has taken, the same as our counsel. He probably will be replying to it.

Mr. Eglington: He will reply and say that the machinery is being put in motion for the necessary amendment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Presumably this would accompany some other, if I could call it that, more substantial changes to the National Housing Act.

Mr. Eglington: I would imagine so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I presume it would be amended.

Mr. Eglington: It appears to be an act that is amended every year.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, that seems to satisfy everybody. Thank you.

[*Interpretation*]
Monsieur,

Je vous remercie de votre letttre du 19 septembre. Je n'avais pas remarqué ce qui se veut être la définition de la composition du nombre de personnes.

Je soumettrai votre lettre au Comité même si je considère que le Gouverneur en conseil n'avait pas le pouvoir de réglementer la composition du «nombre» et le fait qu'il ait tenté de ce faire ne lui a d'aucune façon conféré le pouvoir d'établir un règlement de dispense relatif au nombre d'occupants d'une maison d'habitation particulière pour laquelle un prêt a été accordé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le coprésident (M. McCleave): J'aimerais que nous puissions mettre un peu d'ordre dans l'édition. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'ajouter chaque fois les formules de politesse et les titres; il suffit que les personnes en cause soient clairement identifiées. Tout le monde connaît M. Eglington—je m'adresse au greffier—et quant aux autres, une mention plus brève suffirait. En l'espace d'un an, nous devrions réussir à sauver une de nos forêts des moulins à papier.

Ces deux lettres, donc, ne sont pas suivies d'un commentaire. Mais monsieur Eglington, messieurs les membres du Comité, avez-vous quelque chose à ajouter? Il s'agit ici du pouvoir de dispense,—ou exemption—individuel.

M. Eglington: Il est question également de la composition du «nombre». A la suite de ma lettre du 17 octobre, j'ai parlé au téléphone avec M. McGregor et, si le Comité est d'accord avec le principe du second paragraphe de ma lettre, M. McGregor mettra en marche le mécanisme nécessaire à une modification de la Loi nationale sur l'habitation pour que la prescription d'un «nombre» individuel et la composition de ce nombre figurent dans les statuts.

M. Robinson: Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec l'interprétation de notre conseiller. Nous devrions faire savoir à M. McGregor que c'est la position de ce Comité et celle de l'expert juridique et lui demander de nous répondre. Il le fera probablement.

M. Eglington: Il répondra en disant qu'il met tout en œuvre pour que la modification soit apportée.

Le coprésident (M. McCleave): J'imagine que cela pourrait s'accompagner de modifications encore plus considérables à la Loi nationale sur l'habitation.

M. Eglington: C'est fort possible.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'elle sera modifiée.

M. Eglington: J'ai l'impression que cette loi est modifiée tous les ans.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, cela semble nous satisfaire tous. Merci.

[*Texte*]

SOR/74-226, the Civil Aviation Security Measures Regulations, which originally came before us on March 6, 1975. There are two letters, one of July 17 to Miss Mayrand from Mr. Shields ... The first one is the letter from Miss Mayrand to Mr. Hunter Gordon of July 9, 1975, and then the reply to her from Mr. L. J. Shields. I think, when these are printed, we might do something that they did not do over in the Department of Transport and that is correct the spelling of their own boss' name: it is Hunter G-o-r-d-o-n in the second line instead of d-e-n.

July 9, 1975

Mr. Hunter Gordon
Legal Adviser
Department of Transport

Re: SOR/74-226, Civil Aviation Security Measures Regulations

Dear Mr. Gordon:

These regulations were before the Standing Joint Committee at its meeting of March 6, 1975. I enclose herewith a copy of the comments that were considered by the Committee.

I would greatly appreciate it if you could let me have your views on these comments. Could you also advise why your Department felt it necessary to provide for the use of reasonable force, if necessary, while carrying on an authorized search.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

Legal Services,
23rd Floor,
Transport Canada Building,
Ottawa, Ontario,
K1A ON5.

July 17, 1975.

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate.

Attn: L. Mayrand, Counsel

Re: SOR/74-226 Civil Aviation Security Measures Regulations

Gentlemen:

Your letter of July 9, 1975 addressed to Hunter Gordon of the Department of Transport has been referred to this office for reply.

The comments of the Standing Joint Committee on the Civil Aviation Security Regulations have been noted particularly in respect to the use of reasonable force in section 5. This provision was added to section 5 at the suggestion of the Department of Justice as a means of giving some protection to the persons who were actually carrying out the authorised search. The purpose of the phrase was not that a search would be forcibly carried out but that in the carrying out of searches which were being accepted by passengers, the person carrying out the search would use only reasonable force. This was deemed to prevent complaints as to the method of handling the searching devices etc.

[*Interprétation*]

DORS/74-226, Règlement sur les mesures de sérurité relatives à l'aviation civile; cela nous a été soumis le 6 mars 1975. Nous avons deux lettres, l'une du 17 juillet adressée à M^lle^ Mayrand par M. Shields ... La première est une lettre adressée par M^lle^ Mayrand à M. Hunter Gordon le 9 juillet 1975; elle est suivie d'une réponse de M. L. J. Shields. Je pense qu'ici nous pourrions faire une chose que le ministère des Transports n'a pas jugé utile de faire: corriger l'orthographe du nom de leur patron, il s'agit de Hunter Gordon, à la seconde ligne, et non pas Gorden.

Le 9 juillet 1975

M. Hunter Gordon
Conseiller juridique
Ministère des Transports

Objet: DORS/74-226, Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile

Monsieur:

Le règlement sus-mentionné figurait à l'ordre du jour de la réunion du 6 mars 1975. Je joins à la présente un exemplaire des commentaires qui ont été faits devant le Comité.

Le Comité apprécierait que vous lui fassiez connaître votre opinion sur ces commentaires. Pourriez-vous nous fournir la raison pour laquelle votre ministère a jugé nécessaire de prévoir le recours à la force d'une manière raisonnable, au besoin, lorsqu'une fouille autorisée est effectuée?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L. Mayrand
Conseiller

Services du contentieux,
23^e^ étage
Immeuble Transport Canada,
Ottawa, Ontario.
K1A 0N5

Le 17 juillet 1975

Le Comité mixte des Règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,

A l'attention de Mademoiselle L. Mayrand, conseiller

Objet: DORS/74-226, Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile

Mademoiselle,

On nous a demandé de répondre à votre lettre du 9 juillet 1975 adressée à Hunter Gordon du ministère des Transports.

Nous avons pris note des commentaires du Comité mixte permanent sur le Règlement sur les mesures de sécurité relatives à 5 où il est question de recours à la force d'une manière raisonnable. Le ministère de la Justice a proposé qu'on ajoute cette disposition à l'article 5 pour accorder une certaine protection aux personnes chargées d'entreprendre les recherches autorisées. Cette expression ne signifie pas que des recherches seront menées avec recours à la force, mais que pendant qu'elles feront des recherches après avoir reçu l'accord des passagers, les personnes chargées d'effectuer ces recherches ne pourront avoir recours à la force autrement que d'une manière raisonnable. On a ainsi tenté d'empêcher que des plaintes soient déposées sur la façon dont on utilise les appareils de recherches, etc.

[*Text*]

In respect of baggage the use of reasonable force was authorised as some baggage and also cargo comes through search unaccompanied by the person to whom it belongs and if it was deemed necessary to open that baggage, section 5.1(6) provided the necessary protection to do so. You will thus see that the use of reasonable force is entirely different and in the context under section 5.1(6) of the Act and of Section 5 of the regulations.

The regulations were devised to enable security measures and the search of persons to be effected to ensure security of aircraft. The possession of passengers weapons is covered under other legislation hence it was not considered necessary to include anything in this respect in these particular regulations.

In respect of your comment on section 5.1(4) if the plane is airborne when a person refuses an authorised search naturally it was not expected that he would immediately remove himself from the aircraft. The section was devised to meet the circumstances where the Department receives notice that a plane about to depart has a bomb on board. On occasion when the Department has reason to believe that an aircraft already in flight may have a bomb on board, the aircraft is landed regardless of its destination at the nearest airport, where the search for the bomb is then made.

I trust this explains the matter sufficiently to you.

Yours truly,

L. J. Shields,
Counsel, Air Administration.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I feel satisfied, personally, with the explanation that has been given by Mr. Shields, although it seems rather verbose, but I am wondering, is our counsel satisfied?

• 1125

Mr. Eglington: Well your counsel, Mr. Robinson, is more mystified than anything else. The act provides for the carrying out of searches in accordance with procedures to be prescribed by regulation. It also provides that if a person does not accept a search he will be refused admission to the aeroplane, or he will be put off the aeroplane if he is already in it. The original point that was taken was that the regulations, in saying what a search will consist of, include the words "using reasonable force if necessary" which seemed an unnecessary intrusion on the rights of the individual, if it is already the established principle that if you do not accept the search you do not get on the plane or you will be put off it.

Then Mr. Shields' replies and says that the purpose of equipment being put there is not to authorize the use of force but to provide a protection for the people that check you with the gadgets in case they are a little too zealous in carrying out their function. I am not sure that the enabling legislation has directed itself to protecting the employees who carry out the searches, maybe it should have. In any event, if one accepts a search as a condition of getting on a plane one is, of course, condoning the technical assault which is committed when one is attached by one of those whirring tripod things they run over you. In which event, one has already accepted a reasonable degree of force. So that the provision seems to me unnecessary. It also appears, in spite of Mr. Shields' letter, to be expressed in

[*Interpretation*]

Pour ce qui est des bagages, le recours à la force d'une manière raisonnable a été autorisé parce que certains bagages et certaines marchandises sont fouillés sans que les personnes à qui ils appartiennent ne soient présentes et si l'on juge nécessaire d'ouvrir ces bagages, le paragraphe 5.1 (6) fournit la protection nécessaire pour le faire. Vous constaterez ainsi que le recours à la force d'une manière raisonnable est entièrement différent selon le contexte en vertu du paragraphe 5.1 (6) de la Loi et de l'article 5 du Règlement.

Le Règlement a été établi, afin que des mesures de sécurité puissent être prises et des fouilles de personnes entreprises pour assurer la sécurité de l'aéronef. La possession d'armes par les passagers est régie par d'autres textes de loi et il n'a donc pas été considéré nécessaire d'en faire mention dans ce règlement en particulier.

Pour ce qui est de votre commentaire concernant le paragraphe 5.1 (4), si une personne refuse de se plier à une fouille autorisée pendant que l'appareil est en vol, il est évident qu'on ne lui demandera pas de quitter immédiatement l'aéronef. L'article a été établi au cas où le ministère serait avisé qu'une bombe a été placée à bord d'un appareil qui se prépare à décoller. Dans le cas où le ministère aurait des motifs de croire qu'un aéronef en vol transporte une bombe, cet aéronef serait forcé d'atterrir, quelle que soit sa destination, à l'aéroport le plus proche, où l'on procéderait à des fouilles.

J'espère que ces explications vous satisferont.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

Le conseiller des Services aériens,
L. J. Shields.

M. Robinson: Monsieur le président, je suis personnellement convaincu par l'explication qui nous a été donnée par M. Shields en dépit de son énoncé quelque peu pompeux; qu'en pense notre conseiller?

M. Eglington: Eh bien, monsieur Robinson, votre conseiller est fort intrigué. La loi prévoit des fouilles conformément aux procédures prescrites par règlement. Elle prévoit également que si une personne n'accepte pas de se soumettre à une fouille, elle se verra refuser l'accès à l'avion ou devra descendre si elle s'y trouve déjà. On a prétendu que ce règlement qui contenait l'expression «en faisant appel à des mesures de force raisonnables si nécessaire» empiétait inutilement sur les droits individuels à partir du moment où il était établi que toute personne refusant de se soumettre à une fouille ne pouvait monter à bord de l'avion ou devait en descendre.

Ensuite, M. Shields répond que si l'on parle d'équipement ce n'est pas pour autoriser l'usage de la force mais pour protéger les personnes qui vous fouillent à l'aide de ces appareils au cas où elles s'acquitteraient de leurs fonctions avec un peu trop de zèle. Je ne suis pas certain que la loi habilitante vise à protéger les employés qui effectuent les fouilles mais peut-être l'aurait-elle dû. De toute façon, si l'on accepte d'être fouillé avant de pouvoir monter dans l'avion, c'est consentir à la quasi-agression qui est commise lorsque l'on vous attaque avec l'un de ces machins grognants que l'on passe sur le corps. Dans ce cas, on a donc déjà accepté un degré raisonnable de force. La disposition me semble par conséquent inutile. Malgré la lettre de M. Shields, elle me semble rédigée de façon à autoriser la force

[*Texte*]

such a fashion as to authorize force rather than to constitute a defence against any action for assault.

Mr. Robinson: So your suggestion is that they add to the provision that this is to protect the people carrying out the assault. Is that it?

Mr. Eglington: I would be happier if paragraph (b) of Section 5 of the regulations were not there at all. If it were to be left it should read, using only such reasonable force as is necessary for carrying out the systems referred to in paragraph 3(1)(b) in subsection (ii).

Mr. Robinson: Yes, but there could be limits on this. I felt that I was satisfied with the explanation in view of the fact that there is a technical assault. Every time you go through this gadget and somebody waves a magic wand over you and touches your person they have committed an assault technically. So if it is just to obviate that difficulty I have no objection to the way it reads.

Mr. Eglington: The difficulty is obviated by one's acceptance of the assault in going through the gate where they do it.

Mr. Robinson: I do not think even this would be sufficient if it was a deliberate aggravated assault possibly causing bodily harm or something like that. I do not think this would give you protection that he is talking about.

Mr. Eglington: Perhaps it would not, I agree with you. I do not think it would but Mr. Shields seems to think the provision was put there in order to safeguard the employees against just that sort of contingency. If we are all safeguarding them against is that reasonable show of force then the provision is unnecessary because one has accepted the assault in advance. If they are attempting to safeguard the employees against an undue amount of violence then these provisions, it seems to me, trespass on dealing with the rights of subject.

Mr. Blais: Mr. Chairman, is there any possibility of getting a copy of that regulation? Unfortunately I was not here when it was being dealt with.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It will be sent down to you, Mr. Blais.

Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: If I understand counsel his conclusion is that the problem with this particular regulation is it may authorize more force than is contemplated by the statute in connection with surveillance of passengers coming on board and so on.

Mr. Eglington: Yes, that is correct.

Mr. Hnatyshyn: I am inclined to accept that proposition and I think the position we took initially is probably the right one. I would be in favour of either provision to change the statute or our recommendation that we delete that reference to force. I think the common law position as stated by our counsel is probably correct.

Mr. Robinson: With respect I cannot accept that at all. I think "reasonable force" is the term that is used and this I can accept. You are talking about something more than "reasonable force" and, if that is the case, then I would agree with counsel. I think counsel is saying that it applies also to the term "reasonable force". I think they have every right to use reasonable force. I support reasonable, but beyond that is what I am concerned about.

[*Interprétation*]

plutôt qu'à protéger en cas de poursuites judiciaires pour agression.

M. Robinson: Vous suggérez donc que l'on ajoute au texte que la disposition a pour but de protéger les personnes qui commettent l'agression. C'est bien ça?

M. Eglington: Je préférerais que l'on supprime plutôt l'alinéa b) de l'article 5 du Règlement. Si on tient à le garder, on devrait le modifier de façon qu'il se lise comme suit: n'exerçant que le degré raisonnable de force nécessaire pour exécuter les fonctions décrites au sous-alinéa (ii) de l'alinéa 3(1)(*b*).

M. Robinson: Mais on pourrait imposer des limites. L'explication voulant qu'il s'agisse d'une quasi-agression me satisfait. Chaque fois qu'on marche dans cette machine et que quelqu'un agite une baguette magique autour de vous et vous touche, il y a, au sens strict de la loi, agression. Si c'est donc uniquement pour parer à ce problème, je ne trouve rien à redire au texte actuel.

M. Eglington: Mais ce problème est déjà évité par le fait que l'on accepte l'agression en passant par la porte.

M. Robinson: Mais je ne crois pas que cela suffirait s'il y avait une agression délibérément plus grave, causant par exemple des blessures corporelles ou autres choses du genre. Je ne crois pas que cela accorderait la protection dont il fait état.

M. Eglington: Je dois en convenir avec vous. Mais M. Shields semble croire que la disposition a été rédigée de façon à protéger les employés contre cette seule éventualité. Mais s'il ne s'agit que d'un degré raisonnable de force, alors elle devient inutile puisque l'on a déjà accepté l'agression. En revanche, si l'on tente de protéger les employés contre une accusation de degré indû de violence, alors la disposition enfreint les droits de la personne.

M. Blais: Monsieur le président, serait-il possible d'obtenir un exemplaire du Règlement? Malheureusement, je n'étais pas ici lorsqu'on en a discuté.

Le coprésident (M. McCleave): On vous le fera parvenir, monsieur Blais.

Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Si je comprends bien, le conseiller juridique en conclut que le défaut de ce règlement est d'autoriser peut-être un degré de force plus marqué que ne le permet la loi lorsqu'il s'agit de fouiller les passagers qui montent à board des avions.

M. Eglington: C'est exact.

M. Hnatyshyn: J'accepte votre proposition et je crois que notre première attitude était probablement la meilleure. J'aimerais qu'on modifie la loi ou que nous recommandions la suppression de toute mention de force. A mon avis, la position du droit coutumier, telle qu'expliquée par notre conseiller juridique, est probablement bonne.

M. Robinson: Sauf votre respect, je ne suis pas du tout d'accord. J'accepte l'expression, «degré raisonnable de force»: c'est celle, je crois, que l'on utilise. Vous semblez parler d'un degré bien supérieur et, en ce cas, je suis d'accord avec le conseiller juridique. A mon avis, les employés ont parfaitement le droit d'exercer un degré raisonnable de force. J'admets ce degré raisonnable, mais c'est ce qui le dépasse qui m'inquiète.

[*Text*]

Mr. Eglington: I think perhaps, Mr. Robinson, you misunderstand my position. The point I was trying to make was that Mr. Shields, in his letter, seems to imply that the provision is there in order to safeguard the employees if they go too far in which event I think the provision, if that is the interpretation they give to it, is odious. If all that the provision does is duplicate common law defence then it is unnecessary.

Mr. Balfour: In other words, you are saying that the technical assault that Mr. Robinson referred to is obviated by the implied consent of the individual who . . .

Mr. Eglington: Yes, who goes through the square that you walk through. The act already provides that if you do not accept a search, as prescribed in paragraphs 3, 3(1)(b) and 3(2), you do not go on the plane. You have to accept the search, including being run over by the gadget, before you can even begin to go on board the aircraft.

Mr. Balfour: And by so doing, you have consented to the assault.

• 1130

Mr. Eglington: Exactly.

Mr. Blais: But there is also the last paragraph of the letter of July 17, which speaks of investigations or inspections of people who are airborne, within aircraft . . .

Mr. Robinson: They cannot back out then.

Mr. Blais: They cannot back out, no.

Mr. Eglington: No, this was a point we took. That section refers to Section 5.14 of the act; the point we took at that point was that the act seemed to read as if once you were on board the aircraft you had to eject yourself immediately upon request. Mr. Shields is simply giving the common sense interpretation that it has to be confined to an aircraft on the ground. That is really a separate point from the point covered under Section 5 of the regulations.

Mr. Blais: If an investigation or a search is being carried on pursuant to Section 5, and it is incomplete for one reason or another—because of a defect in the machine, or for any reason—and it is the decision of the captain or authorized personnel aboard the craft to conduct a search in consequence of an imperfect search at the time of embarkation, surely that search can be conducted pursuant to this regulation, and at that time there would be a request for the search. For the safety of the passengers it might be required to use force, if there is a refusal to submit to that search at that time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it has been well, but perhaps inconclusively, scouted. There seem to be two points of view that are really not that far apart, I suppose.

Mr. Blais: I fully agree that in instances where someone submits to a search there is no requirement that force be used, and there is no requirement that this particular exception be included. But there are instances, I am sure, that are not contemplated by our Committee, because of the nature of our studies, that could occur where there would have to be the use of force. In those instances this particular provision might be essential.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose the regulation is there so that it gives the court some possible guideline if anything ever gets that far.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Peut-être, monsieur Robinson, ne saisissez-vous pas bien ma position. M. Shields, dans sa lettre, semble laisser entendre que la disposition a pour but de protéger les employés s'ils vont trop loin et, si telle est l'interprétation de la disposition, cette disposition est odieuse. Et si la disposition fait simplement double emploi avec le droit coutumier, alors elle est inutile.

M. Balfour: Autrement dit, la quasi-agression à laquelle a fait allusion M. Robinson est inexistante puisque l'individu donne son consentement.

M. Eglington: Oui, celui qui traverse le carré où vous passez. La loi stipule déjà que si vous refusez d'être fouillé tel que prévu aux paragraphes 3, 3(1)b) et 3(2), vous ne montez pas à bord de l'avion. Il vous faut accepter d'être fouillé, y compris la fouille aux instruments avant de pouvoir monter à bord de l'avion.

M. Balfour: Et, de ce fait, vous avez consenti à l'agression.

M. Eglington: Exactement.

M. Blais: Mais il y a également le dernier paragraphe de la lettre du 17 juillet où il est question de fouille de passagers qui sont dans un avion qui a pris les airs . . .

M. Robinson: Ils ne peuvent pas s'y soustraire alors.

M. Blais: Non, en effet.

M. Eglington: C'est le point de vue que nous avons accepté. Cette partie se rapporte à l'article 5.14 de la loi; nous avons décidé que la loi semblait dire qu'une fois que vous étiez dans l'avion, vous deviez en sortir immédiatement sur demande. M. Shields donne tout simplement l'interprétation sensée qu'il faut s'en tenir au cas d'un avion toujours au sol. Il s'agit là d'une question distincte de celle prévue à l'article 5 du règlement.

M. Blais: Si une enquête ou une fouille a lieu en vertu de l'article 5 et que, pour une raison ou pour une autre, elle n'ait pas été assez complète, vu un défaut de l'appareil ou toute autre raison, et que le capitaine ou une personne habilitée à bord de l'avion décide d'entreprendre une fouille, alors, assurément, cette fouille peut être faite en vertu de ce règlement et on demanderait certainement, dans un tel cas, d'effectuer une autre fouille. Pour la sécurité des passagers, il pourrait être nécessaire d'utiliser la force si quelqu'un refusait de se soumettre à la fouille à ce moment-là.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que cela, quoique bien conçu, a peut-être été imparfaitement formulé. Il semble exister deux points de vue qui ne sont pas tellement éloignés, je suppose.

M. Blais: Je suis tout à fait d'accord que dans certaines circonstances, il n'est pas du tout essentiel d'utiliser la force pour fouiller quelqu'un et qu'il n'est pas nécessaire d'inclure cette exception. Par ailleurs, dans d'autres cas, j'en suis convaincu, cas qui ne sont pas envisagés par notre Comité à cause de la nature de nos examens, il pourrait être nécessaire d'utiliser la force. Dans ces cas, la disposition en question pourrait être essentielle.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que le règlement est là afin de donner aux tribunaux des directives, si jamais cela est nécessaire.

[*Texte*]

Mr. Robinson: The point I really would want to make, Mr. Chairman, is that I do not think the individual agrees to be assaulted. On the other hand, technically he is assaulted when he goes through this machine and they use this apparatus on him. So it seemed to me that what they are saying here is merely to safeguard in the case of any action being brought, because some fool could just say: well, you touch me with that thing, I am going to lay a charge of assault against you. And this could happen. I thought the explanation was reasonable; there is, of course, another way of looking at it. It just seems to me that nobody consents to an assault; therefore, if there is a technical assault this is the out that the individual has, that even though you have been assaulted, you have no recourse.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It may be a legal nicety, Mr. Robinson. When you go in hospital to have an operation you have to sign a paper beforehand that you consent to the methods that your doctor uses to help you get out again. Some of that may involve an assault. If he tears you open to remove an appendix, that is an assault. Of course it is done for your own good, but there have been legal cases. There is a famous one involving a surgeon in Nova Scotia who castrated a man in the interests of that man's health; the man was not at all pleased when he came to and found out what had happened. They went rather thoroughly into the question about the implied consent that you give to assaults considering that an operation, technically, is an assault, and the like.

Mr. Hnatyshyn: He will never fly again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps that is a good way to end our discussion on that particular one.

SOR/72-117—Public Service Staff Relations Board Regulations and Rules of Procedure, before the Committee on May 1, 1975, with an exchange of letters of July 21 to Mr. McCormick from Mr. Eglington and his reply back, and a very lengthy reply of September 3, 1975.

• 1135

And this is probably as good a time as any to welcome Mr. Blais to the Committee, because he had been Chairman of the Public Service Joint Parliamentary Committee, Mr. co-Chairman. As a matter of fact, you and I are members or adornments, or whatever you wish to call us, of that Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): One of us, in other words.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So. Now, there is a fair amount of material here.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, could our counsel give us the ratio and advise if all the questions of concern are answered in this?

Mr. Eglington: Yes, I am completely satisfied by the answer.

Mr. Robinson: Are you also satisfied with regard to whether letters and notices and various other things that are talked about here are, in fact, statutory instruments, or something else?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Le point que je voulais faire ressortir, monsieur le président, c'est que je ne crois pas que quelqu'un accepte d'être la victime d'une agression. Par ailleurs, en théorie, c'est ce qui se passe lorsqu'il est fouillé à l'aide de cet appareil. Il me semble donc que ce qui est dit ici vise simplement à protéger dans le cas où quelque imbécile intenterait des poursuites en disant: «ils m'ont touché avec cet appareil, je vais les accuser de voies de fait.» Tout cela pourrait se produire. Je crois l'explication raisonnable. Il y a, bien sûr, une autre façon d'examiner la chose. A mon avis, personne n'accepte d'être la victime d'une agression; par conséquent, s'il s'agit d'une quasi-agression, c'est la façon dont on peut s'en sortir, et même si vous êtes la victime d'une agression, il n'y a aucun recours.

Le coprésident (M. McCleave): C'est peut-être là une subtilité juridique, monsieur Robinson. Lorsque vous entrez à l'hôpital pour une opération, vous devez signer auparavant un document dans lequel vous consentez aux méthodes que votre médecin utilisera pour vous aider à vous remettre. Certaines de ces méthodes peuvent constituer une agression. S'il vous ouvre l'estomac pour enlever votre appendice, c'est une agression. Bien sûr, cela est fait pour votre bien. Mais il y a eu dans le passé des poursuites. Il y a une cause très connue en Nouvelle-Écosse. Un chirurgien avait castré un homme dans l'intérêt de sa santé; mais le patient n'était pas du tout heureux lorsqu'il est revenu à lui et a appris ce qui s'était produit. Les tribunaux se sont penchés avec minutie sur la question du consentement implicite donné à de telles agressions, considérant qu'une opération est une quasi-agression.

M. Hnatyshyn: Il ne volera plus jamais.

Le coprésident (M. McCleave): C'est peut-être là le moment idéal pour mettre fin à notre discussion sur ce point particulier.

Dors/72-117—Règlements et règles de procédure de la C.R.T.F.P., soumis au Comité le 1er mai 1975. Lettres, du 21 juillet à M. McCormick, de M. Eglington, et réponse détaillée de M. McCormick datée du 3 septembre 1975.

Le moment est aussi bien choisi qu'un autre de souhaiter la bienvenue à M. Blais, car il a été le président du Comité mixte de la Fonction publique, monsieur le coprésident. A vrai dire, vous et moi sommes facultativement des membres de ce Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'un de nous, en d'autres mots.

Le coprésident (M. McCleave): Bon, et maintenant nous avons beaucoup de documents ici.

M. Robinson: Je me demande, monsieur le président, si notre conseiller pourrait nous donner le pourcentage et nous dire si toutes les questions d'importance ont trouvé réponse ici?

M. Eglington: Oui, je suis tout à fait heureux de la réponse.

M. Robinson: Êtes-vous convaincu que les lettres et avis et autres documents dont on parle ici sont en fait des textes réglementaires ou s'agit-il de quelque chose d'autre?

[*Text*]

Mr. Eglington: No, I do not think they are statutory instruments.

Mr. Robinson: No, so they are really things over which we have no scrutiny at all.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. I myself, in reading Mr. McCormick's letter, thought it was a good example of the serious response that one should receive to a seriously placed question.

Mr. Robinson: Just an observation, Mr. Chairman. In going through the letter, I noticed that there was reference to documents such as notices and then others to letters and documents and decisions and agreements and statutory declarations and applications and notices of hearings and so on. There are so many different words or such varied terminology that can be used to indicate documents that may, by a stretch of the imagination, be statutory instruments. And I still think we want to know, what is a statutory instrument; and I think it is also important to know what is not. Maybe at some time we will have to list some of these things.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This would be when we get down to writing that first report to the Parliament. I think this would be item number one.

All right, if we may turn then to SOR/75-282—the B.C. Milk Marketing Levies Order, before us August 21, 1975, with a letter of the same date, Mr. Eglington to Mr. Roger of the Department of Agriculture, and Mr. C. P. Hughes' reply of a few days later, August 27, and the concluding line from Mr. Hughes that he hopes that future footnotes will satisfy the Committee. At least, they concede our point and hope they will be able to co-operate with us.

Mr. Eglington: It is very difficult for Agriculture verbatim to say definitely, we will be satisfied in future, because they have to deal with a large number of entirely independent bodies scattered around the country, and it is very difficult for them to get in touch with all these commodity boards and make sure that they always do the right thing at the right time.

Mr. Robinson: Do I understand from this that any changes they wish to make along this line would be by way of a footnote, rather than the usual amendment?

Mr. Eglington: No. We have complained in the past that they did not give footnote references to all the statutory instruments that were involved. It was not so much the explanation. The difficulty was that one had to persuade all the commodity boards around the country that this was in fact necessary, because they actually prepare the documents and send them in. It is a rather long and bureaucratic business, of course, to persuade everybody to change step.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. SOR/74-633, the Examination Regulations under the Canadian Bill of Rights, and there is an opinion of counsel, actually an explanatory note with a rather interesting question, that is printed herewith . . .

CANADIAN BILL OF RIGHTS EXAMINATION REGULATIONS

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non, je ne crois pas qu'il s'agisse de textes réglementaires.

M. Robinson: Non, il s'agit donc de questions qui ne sont pas de notre recours.

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. Mcleave): Très bien. Merci. J'ai trouvé pour ma part, en lisant la lettre de M. McCormick, que c'était là un bon exemple d'une réponse sérieuse donnée à une question posée avec sérieux.

M. Robinson: Juste un commentaire, monsieur le président. En lisant la lettre, j'ai remarqué qu'on mentionnait des documents tels que des avis, puis d'autres lettres, des documents, décisions, conventions, déclarations statutaires, demandes et avis d'auditions, etc. Il y a un nombre infini de termes qui peuvent servir à nommer des documents qui sont des textes réglementaires. Et je crois que nous voulons toujours savoir qu'est-ce qui constitue un texte réglementaire; il est également important de savoir, je crois, ce qui n'en est pas un. Peut-être nous faudra-t-il, un de ces jours, dresser une liste de ces choses.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sera quand nous nous mettrons à rédiger notre premier rapport au Parlement. Je crois que ce serait là la première chose.

Passons donc maintenant au DORS/75-282-Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique, qui nous a été soumis le 21 août 1975, plus une lettre de la même date, de M. Eglington à M. Roger du ministère de l'Agriculture et la réponse de M. C. P. Hughes du 27 août et notamment la dernière ligne de la lettre de M. Hughes où il dit espérer qu'à l'avenir les renvois donneront satisfaction au Comité. Enfin, ils acceptent notre point de vue et espèrent qu'ils pourront coopérer avec nous.

M. Eglington: Il est très difficile pour l'Agriculture de dire avec précision, que nous y serons satisfaits à l'avenir, car le ministère doit faire affaire avec un grand nombre d'organismes tout à fait indépendants, éparpillés dans tout le pays, et il leur est très difficile de communiquer avec toutes ces commissions de façon à s'assurer qu'on fait tout ce qu'il faut au bon moment.

M. Robinson: Dois-je comprendre que toute modification que le ministère désire apporter se ferait au moyen de renvois et non au moyen des amendements habituels?

M. Eglington: Non. Nous nous sommes plaints par le passé qu'on n'avait pas fait les renvois nécessaires dans tous les règlements en cause. Il ne s'agissait pas tellement d'explications. La difficulté était de persuader toutes les commissions dans tout le pays que cela était essentiel, car ce sont elles qui préparent les documents et qui les envoient. C'est bien sûr une démarche longue et compliquée que de persuader tout le monde de changer de façon.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. DORS/74-633, Règlement relatif à l'Examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits, ainsi que l'avis du conseiller, à vrai dire une note d'explication qui pose une question assez intéressante, imprimés . . .

REGLEMENT RELATIF A L'EXAMEN FAIT CONFORMÉMENT A LA DÉCLARATION CANADIENNE DES DROITS

[*Texte*]

Canadian Bill of Rights

P. C. 1974-2487

September 22, 1975

Explanatory Note

1. Section 3 of the Canadian Bill of Rights, as amended and re-enacted by section 29 of the Statutory Instruments Act, reads:

"The Minister of Justice shall, *in accordance with such regulations as may be prescribed by the Governor in Council examine* every regulation transmitted to the Clerk of the Privy Council for registration pursuant to the Statutory Instruments Act and every Bill introduced in or presented to the House of Commons, in order to ascertain whether any of the provisions thereof are inconsistent with the purposes and provisions of this Part and he shall report any such inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity."

The new Regulations were made necessary by the amendment of section 3 of the Canadian Bill of Rights by section 29 of the Statutory Instruments Act. Under the old section 3 the Minister of Justice was required to examine *proposed* regulations. Now he is required to examine the regulations that have been made and sent to the Clerk of the Privy Council for registration.

2. Regulations are now, in a sense, subject to scrutiny for infringement of the Canadian Bill of Rights on three separate occasions: *first*, by the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice when in draft form as proposed by regulation-making authorities (section 3(2) Statutory Instruments Act); *secondly*, by the Minister of Justice under section 3 of the Canadian Bill of Rights (as amended by section 29 of the Statutory Instruments Act) when made and sent in to the Privy Council Office for registration; *thirdly*, by the Standing Joint Committee under criterion 12.

Given the fact that the Legal Adviser to the Privy Council Office and his staff are officers of the Department of Justice (Privy Council Office Section), one wonders if the first scrutiny and the second scrutiny are really kept separate and distinct: what would the outcome be if

(a) Privy Council Office objected to a draft regulation on grounds of infringement of some one or more provisions of the Bill of Rights;

(b) the regulation-making authority refused to modify the draft and submitted its text to the Governor in Council;

(c) the regulation were duly made;

(d) the Minister of Justice reported the regulation, as being inconsistent with the Bill of Rights, to the House of Commons?

It seems an unlikely scenario.

One wonders if the relationship between section 3(2) of the Statutory Instruments Act and section 3 of the Canadian Bill of Rights (i.e. section 29 of the Statutory Instruments Act) does not need to be reconsidered.

[*Interprétation*]

Déclaration canadienne des droits

C.P. 1974-2487

Le 22 septembre 1975

Note explicative

1. L'article 3 de la Déclaration canadienne des droits, modifié et rétabli en vertu de l'article 29 de la Loi sur les textes réglementaires, se lit comme suit:

«3. Le ministre de la Justice doit, *en conformité de règlements prescrits par le gouverneur en conseil, examiner* tout règlement transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement, en application de la Loi sur les textes réglementaires, comme tout projet ou proposition de loi soumis ou présentés à la Chambre des communes, en vue de rechercher si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la présente Partie, et il doit signaler toute semblable incompatibilité à la Chambre des communes dès qu'il en a l'occasion.»

Le nouveau règlement a été rendu nécessaire par l'amendement de l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits apporté en vertu de l'article 29 de la Loi sur les textes réglementaires. En vertu de l'ancien article 3, le ministre de la Justice devait examiner tout règlement *proposé*. Maintenant, il doit examiner les règlements qui ont été faits et transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement.

2. Le règlement doit maintemant, dans un sens, être examiné à trois paliers distincts au cas où il viendrait enfreindre la Déclaration canadienne des droits: *premièrement*, par le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice lorsqu'il est sous forme de projet proposé par une autorité réglementante (article 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires): *deuxièmement*, par le ministre de la Justice en vertu de l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits (modifié par l'article 29 de la Loi sur les textes réglementaires) lorsqu'il est établi et transmis au Bureau du Conseil privé pour enregistrement; *troisièmement*, par le Comité mixte permanent en vertu du critère no. 12.

Etant donné que le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et son personnel sont fonctionnaires du ministère de la Justice (Section du Bureau du Conseil privé), on se demande si le premier et le deuxième examens sont réellement effectués séparément: qu'adviendrait-il si

(a) Le Bureau du Conseil privé s'opposait à un projet de règlement, du fait qu'il enfreint une ou plusieurs dispositions de la Déclaration canadienne des droits;

(b) l'autorité réglementante refusait de modifier le projet et soumettait son texte au gouverneur en conseil;

(c) Le règlement était dûment établi;

(d) le ministre de la Justice déclarait à la Chambre des communes que le règlement était incompatible avec les dispositions de la Déclaration canadienne des droits?

Il semble fort peu probable que ces hypothèses se réalisent.

On se demande si la relation entre l'article 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires et l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits (c'est-à-dire l'article 29 de la Loi sur les textes réglementaires) ne devrait pas être révisée.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, one thing, I was puzzled perhaps, why do the regulations not refer to the Senate and they refer to, I think, the House of Commons?

Mr. Eglington: Because the Act, I am sure, Mr. Chairman, simply provides for a report to the House of Commons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh yes, yes, I see.

• 1140

Mr. Eglington: The remarkable thing is really that these regulations were not made in 1971 when the Statutory Instruments Act was passed rather than in 1975, which shows, I think, that the scrutiny that goes on on the Bill of Rights in the Privy Council Office is the same scrutiny both before and after the making of the regulation. It was not felt necessary for three years to bring the regulations in line with the change in the legislation.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in paragraph number one of our counsel's comment he refers to the fact that under the old statute proposed regulations were examined and under the new statute it is just the regulations when they have been made and sent to the Clerk of the Privy Council. This seems to be an improvement. Is it?

Mr. Eglington: The old act required that the Minister of Justice look at proposed regulations. Now the act requires that the Minister of Justice look at regulations that have been made. But the Statutory Instruments Act also provides that proposed regulations be examined by the Clerk of the Privy Council, that is proposed regulations, for compliance with the Bill of Rights. So the result is now that a legal scrutiny be carried out by officers of the Justice Department, theoretically at least, when a regulation is in draft and after it has been made, which in most cases is when it has come back from Government House.

Mr. Robinson: So that is an extra scrutiny?

Mr. Eglington: Well, it is an extra scrutiny, but I very much suspect it is the same scrutiny because it is carried out by the Minister of Justice. But I am sure the Minister of Justice does not examine every one of these things that pass across our table.

Mr. Robinson: But in theory they may be doing it twice. They do it first to the regulation, which is called proposed regulation, and then they do it again for the regulation that is not called a proposed regulation, which is the same thing.

Mr. Eglington: Well, after it may have been changed a little bit and then after it is actually made in the Privy Council meeting it goes out to Government House and is signed and comes back again. Then, according to the letter of the law, the Minister of Justice must turn his attention to it at that point.

Mr. Robinson: Why does it seem necessary to scrutinize three times, as you have indicated here in paragraph 2, for instance?

Mr. Eglington: Well, Parliament in its wisdom has so ordered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, there is a scrutiny for Parliament, there is a scrutiny for the Privy Council office and I suppose it is to bring them into conformity, common practice across government departments, as much as possible, and then somehow it has to

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, une chose m'a peut-être un peu surpris: pourquoi le règlement ne mentionne-t-il pas le Sénat alors qu'il mentionne, je crois, la Chambre des communes?

M. Eglington: Parce que la loi, j'en suis convaincu, monsieur le président, prévoit simplement un rapport à la Chambre des communes.

Le coprésident (M. McCleave): Ah bon, je vois.

M. Eglington: Ce qui est vraiment remarquable au sujet de ces règlements, c'est qu'ils n'ont pas été rédigés en 1971 lorsque l'on a adopté la loi sur les textes réglementaires, mais plutôt en 1975. Cela démontre, je crois, que l'examen qui a lieu au bureau du Conseil privé par rapport à la Déclaration des droits est le même avant et après la formulation du règlement. On n'a pas jugé nécessaire pendant trois années d'aligner les règlements avec les modifications de la loi.

M. Robinson: Au paragraphe 1, notre conseiller nous indique qu'au temps de l'ancienne loi on examinait les règlements qu'on se proposait d'établir, et qu'avec la nouvelle loi, on ne s'occupe des règlements qu'après qu'ils ont été faits et envoyés au greffier du Conseil privé. Cette façon de procéder constitue-t-elle une amélioration?

M. Eglington: L'ancienne loi obligeait le ministre de la Justice à examiner les règlements proposés. Maintenant, la loi oblige le ministre de la Justice à examiner les règlements qui sont établis. Mais la loi sur les textes réglementaires prévoit aussi que les règlements proposés soient examinés par le greffier du Conseil privé afin que ceux-ci soient conformes à la Déclaration des droits. Donc, l'étude juridique doit être effectuée par les fonctionnaires du ministère de la Justice, en théorie tout au moins, au moment de la rédaction et après qu'il a été établi, soit, dans la plupart des cas lorsqu'il est revenu de la Chambre.

M. Robinson: Il s'agit donc d'une étude supplémentaire?

M. Eglington: Oui, mais je crois qu'il s'agit d'une seule et même étude puisqu'elle est faite par le ministre de la Justice. Je suis sûr que le ministre de la Justice ne scrute pas chacune des questions qui nous est présentée.

M. Robinson: En théorie, cependant, le travail peut être fait deux fois. Premièrement, au moment où le règlement est proposé, puis, à nouveau, même si le règlement n'est plus appelé règlement proposé.

M. Eglington: Il se peut cependant qu'on ait apporté de petites modifications, puis il passe à la séance du Conseil privé et ensuite à la résidence du gouverneur, pour être signé et ensuite revenir. Alors, à ce stade, d'après la lettre de la loi, le ministre de la Justice doit s'en occuper.

M. Robinson: Pourquoi faut-il scruter ce règlement trois fois, comme vous l'avez indiqué au paragraphe 2, par exemple?

M. Eglington: C'est le Parlement qui, dans sa sagesse, l'a décidé.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a donc un examen rigoureux qui doit être fait, par le Parlement et par le bureau du Conseil privé, et je suppose que c'est pour qu'un règlement soit conforme, autant que possible, aux pratiques suivies dans tous les ministères du gouvernement,

[*Texte*]

come to us by virtue of a second act of Parliament. Like Topsy, it just growed . . .

Mr. Robinson: We still have no guarantee that all the scrutiny necessary is being carried out.

Mr. Eglington: I would be very surprised, Mr. Robinson, if when a proposed regulation comes in and the eagle-eyed gentlemen of the Privy Council office see some infringement of the Bill of Rights and they point it out to the department, I would be very surprised, as long as the regulation is changed in accordance with their view, which I am sure it would be, that there would be any need to carry out a second scrutiny after the regulation has been embodied in an order in council.

Mr. Robinson: In view of the fact there are two scrutinies before they come to this Committee, it would seem that there should be no need to really find anything wrong at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, no. Ours is a parliamentary responsibility and not a governmental responsibility and I think we always have to keep that distinction in our minds.

Mr. Blais: Could perhaps the problem be resolved by determining—I presume that perhaps there might be a possibility of doing that—when it is being drafted under which authority this is being done and then subsequently, when it is being reviewed after the drafting, notwithstanding that they come under the same ministerial responsibility, there might be another group that might be looking at them with a different view at that point, to go through the process. So effectively there are two reviews and at that point then we ought not to be concerned as to whether these two reviews come within the same ministerial responsibility. As I understand the Privy Council office, they tend to be very jealous of whatever jurisdiction they exercise.

Mr. Eglington: Yes, but the thing is that the people who scrutinize the regulations in the Privy Council office are officers of the Justice Department in the Justice Department building. They simply put on a hat marked 'Privy Council' while they are doing that work.

Mr. Blais: Agreed. I am not going to dispute that. But in my very brief experience, which perhaps might after prolongation bring me to a different view, I see now that the Privy Council is very concerned or is very jealous of whatever responsibility that it has to exercise. I might suggest that most departments of the Crown, the legal officers, come within the jurisdiction and the purview of the Minister of Justice, as you have determined from the letter you have received on the other matter that I discussed at the last meeting. Effectively, you could find out that the hats are of different sizes and, therefore, fit different people, it might solve the problem.

• 1145

Mr. Eglington: The procedure by which this is done before matters are embodied in an Order in Council, is: first the department comes up with a draft which will be settled in most instances by the departmental legal officer. It then goes to the Privy Council section of the Justice Department of—Mr. Ross' or McIntosh's section. Mr. Ross, three other gentlemen and one lady scrutinize for *vires*, drafting form and the Bill of Rights. They may then take it up with the department it they have proposed something

[*Interprétation*]

puis, d'une façon ou d'une autre, il doit nous être renvoyé, et cela en vertu d'une deuxième loi du Parlement. Il y a donc accumulation, petit à petit . . .

M. Robinson: Ceci ne nous garantit toujours pas que l'on apportera toute la rigueur nécessaire à cette étude.

M. Eglington: Cela m'étonnerait fort, monsieur Robinson, lorsque des règlements proposés arrivent sous les yeux d'aigle de ces messieurs du bureau du Conseil privé et qu'ils y trouvent quelques violations de la Déclaration des droits qu'ils signalent au ministère, que les règlements ne soient pas alors modifiés selon leur point de vue et qu'il soit nécessaire d'en faire une deuxième étude une fois qu'ils ont été incorporés dans un décret du Conseil.

M. Robinson: Du fait que ces règlements ont subi deux examens avant de parvenir au Comité ici, il n'y a donc aucune raison pour qu'on y trouve quelque chose à redire.

Le coprésident (M. McCleave): Non pas, nous devons toujours nous rappeler que notre responsabilité est une responsabilité parlementaire et non pas gouvernementale.

M. Blais: Le problème pourrait peut-être être résolu en déterminant au moment de la rédaction des règlements quelles sont alors les autorités en cause, et puis, par la suite, lors de l'examen faisant suite à la rédaction, toujours sous la même responsabilité ministérielle, il pourrait y avoir un autre groupe chargé d'examiner ces règlements sous un angle différent. Cela suppose donc deux examens, et, à ce stade, nous ne devrions pas nous inquiéter du fait que ces deux examens relèvent d'une même responsabilité ministérielle. D'après ce que je comprends, le bureau du Conseil privé tend à être fort jaloux de son pouvoir.

M. Eglington: Oui, mais les personnes qui au sein du bureau du Conseil privé scrutent ces règlements sont des fonctionnaires du ministère de la Justice.

M. Blais: D'accord. Je ne contesterai pas ce fait, mais d'après ma courte expérience, et si elle avait été plus prolongée, peut-être m'aurait-elle fait adopter un autre point de vue, je constate que le Conseil privé est fort jaloux de toute responsabilité qu'il exerce. Je me permettrai de vous faire remarquer que dans la plupart des ministères de la Couronne, les légistes relèvent du ministre de la Justice, comme vous l'avez établi d'après la lettre que vous avez reçue au sujet de cette autre affaire dont j'ai parlé à la dernière séance. Effectivement, l'autorité des uns et des autres est plus ou moins grande, et cela aiderait à résoudre le problème.

M. Eglington: La procédure suivie avant l'incorporation dans un décret du conseil est la suivante: d'abord le ministère prépare une ébauche qui est approuvée généralement par le conseiller juridique du ministère. L'ébauche est envoyée à la section du conseil privé du ministère de la Justice, c'est-à-dire à la section de M. Ross ou de M. McIntosh. M. Ross, trois autres messieurs et une dame l'examinent par rapport aux pouvoirs, à la forme et à la déclaration des droits. La section juridique peut alors dis-

[*Text*]

which contravenes the Bill of Rights and evidence before the MacGuigan committee. Mr. Beseau, who is Mr. McIntosh's predecessor, at the Privy Council Office section of the Department of Justice, says that in fact it was quite common for them to find on scrutinizing proposed regulations that there was some infringement of the Bill of Rights. They would then point it out to the department and the proposed draft regulations would be amended accordingly.

Mr. Robinson: There is one thing, Mr. Chairman, and it relates to our counsel's comments where he says:

> One wonders if the first scrutiny and the second scrutiny are really kept separate and distinct.

Then you go on to give some suggestions here on what the outcome might be, depending on this. Is there one or two scrutinies or not, and if there is, to what extent?

Mr. Eglington: There should, according to the law, be two separate scrutinies. One is by Mr. McIntosh's staff, legal advisers to the Privy Council Office. Once the regulation is made, in most instances by Order in Council, the Privy Council it meets and signs it, it goes up to Government House, it is signed, comes back and by the time it goes into the *Gazette*; the regulation is made and is in force. Then there ought to be another scrutiny carried out by the Minister of Justice. If he then finds anything wrong with it, he is supposed to report back to the House of Commons.

Mr. Robinson: In view of your suggestions a, b, c, and d, and your final remarks what change, if any, would you recommend?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be of interest to find out exactly what the process is. I think Mr. Eglington would put it exactly as it appears to be from all the laws of the land but it may be that there is a two-in-one study before they are printed and before they are signed by His Excellency or whoever.

Mr. Eglington: It just struck me as rather strange that the Minister of Justice alone used to examine proposed regulations, then the Statutory Instruments Act came along and said proposed regulations had to be examined by the Clerk of the Privy Council and so on before they are made, one of the grounds being the Bill of Rights. But the scrutiny by the Minister of Justice and report to Parliament was retained. That no doubt seems logical but on the other hand there is the sort of this strange scenario at the bottom of the first page there of what would happen if the Minister actually found something.

Mr. Blais: Would the Committee be ready, Messrs. Co-Chairmen, to direct Mr. Eglington to receive some clarification as to what the process is?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any time we have doubts from the Committee, Mr. Blais, it is our practice to ask counsel to follow them up further and this I think would be done.

Mr. Blais: I see. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

M. Béchard: Est-ce que notre conseiller a des raisons sérieuses de croire que parce que les personnes du Bureau du Conseil privé sont des fonctionnaires du ministère de la Justice, elles vont faire l'ouvrage des deux et que le ministre de la Justice ne fera pas son travail? Ou bien est-ce tout simplement parce que les deux sont en même temps au Conseil privé et au ministère de la Justice? Peut-être que le conseiller a des renseignements qu'on n'a pas.

[*Interpretation*]

cuter avec le Ministère de toute disposition qui va à l'encontre de la Déclaration des droits et des témoignages donnés devant le comité MacGuigan. M. Beseau, le prédécesseur de M. McIntosh à la section du bureau du Conseil privé au sein du ministère de la Justice, déclare qu'en examinant les règlements proposés ils ont souvent trouvé des infractions à la Déclaration des droits. Ils soulignaient ces infractions au Ministère et l'on modifiait en conséquence les règlements proposés.

M. Robinson: J'ai une question, monsieur le président, qui a trait aux commentaires que voici de notre conseiller:

> On se demande si le premier et le deuxième examens sont réellement effectués séparément.

Vous donnez ensuite quelques aperçus de ce qui pourrait arriver. Y a-t-il un examen ou deux examens, et alors, dans quelle mesure?

M. Eglington: Selon la loi, il devrait y avoir deux examens distincts. L'un se fait par le personnel de M. McIntosh, les conseillers juridiques au bureau du Conseil privé. Une fois le règlement établi, le plus souvent au moyen d'un décret du conseil, le Conseil privé se réunit et le signe; le règlement est ensuite envoyé au gouverneur général, qui le signe; le règlement est ensuite imprimé dans la *Gazette*, et dès ce moment, il entre en vigueur. Le ministre de la Justice devrait alors faire un deuxième examen. S'il trouve des défauts dans le règlement il doit en faire rapport à la Chambre des communes.

M. Robinson: Étant donné vos suggestions *a*), *b*), *c*) et *d*), et votre dernier commentaire, quelles sont les modifications que vous voudriez recommander?

Le coprésident (M. McCleave): Il serait peut-être intéressant de savoir le processus précis que l'on suit. Je pense que M. Eglington le décrirait comme il paraît être d'après les lois, mais il est possible qu'il y ait un double examen avant que les règlements soient imprimés et avant qu'ils soient signés par son Excellence ou un autre.

M. Eglington: Il me semblait assez curieux que seul le ministre de la Justice étudiât les règlements proposés; ensuite fut adoptée la Loi sur les textes réglementaires, selon laquelle il fallait que le greffier du Conseil privé examine les règlements avant leur publication, une des raisons de cette nouvelle procédure étant la Déclaration des droits. Cependant, le ministre de la Justice a continué à examiner les règlements et à faire rapport au Parlement. Cela est sans doute logique, mais on donne au bas de la première page une idée de la situation bizarre qui pourrait se produire si le ministre trouvait à redire aux règlements.

M. Blais: Messieurs les coprésidents, le comité serait-il disposé à demander à M. Eglington de chercher quelques précisions sur la procédure suivie actuellement?

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque le comité a des doutes, monsieur Blais, nous demandons généralement à notre conseiller de faire des recherches et je pense que ceci sera fait.

M. Blais: Je vois. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Mr. Béchard: Does our counsel have any serious reasons for believing that because the members of the Privy Council Office are employees of the Department of Justice, they will do the work of both, and that the Minister of Justice will not do his own work? Or is it simply because both are employed simultaneously by the Privy Council and the Department of Justice? Perhaps the counsel has some information on this that we do not have.

[*Texte*]

Mr. Eglington: I would not like to give an unequivocal answer to that question. I would prefer to make specific inquiries and get a specific answer.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I recall that under Mr. Turner I think he had informed perhaps the Justice and Legal Affairs Committee of attempts to standardize procedure across the board in relation to all government departments, Mr. Béchard, and it may be that the practice does exactly that, that they have streamlined what appears from Counsel's commentary perhaps to be a rather cumbersome process. However, it can be found out and reported back to the Committee. I think those are good questions you heard from Mr. Béchard.

SOR/75-67—Unemployment Insurance Regulations. This accounts for the bulk of what we are dealing with this morning. It may be that we will lose our quorum for the purpose of business, so perhaps I can interrupt for just a moment and ask that we decide on a motion something like this: that the Joint Chairmen report to their respective Houses, seeking permission to travel outside Canada, to Washington, D.C. in relation to its orders of reference, Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, an act respecting the right of the public to information concerning the public business, and that the necessary staff do accompany the Committee.

I think there was a feeling in the Committee before that we would not have everybody go down but that the steering committee perhaps might select a group of six or seven who would go to Washington. We would line up witnesses there from Congress, Mr. Nader and others, and see if we could not get a compact two-day package so that we could get material and then come back and report to the larger Committee.

Mr. Robinson: I would be prepared to move the motion that you just read, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Robinson, and Senator Lafond seconds it.

Mr. Robinson: The only thing I am wondering is whether there is any date? Does it have to be within the current year or is it open-ended?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will have to do it before we break off for Christmas, I think, otherwise I do not know whether our mandate to examine the problem will exist in the new year.

Mr. Robinson: Yes, that is what I was wondering.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I think we would have to spell out details from the steering committee so that when it is moved in the House we can say we propose to take seven members and one clerk, or whatever we are going to take. But this is just a general authority, while all of us are here, and then we will determine the details in the steering committee, who will then report to the full Committee. So everybody will have a chance to have their say on who goes to Washington. Is this agreed?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Je ne voudrais pas donner une réponse définitive à cette question. J'aimerais mieux faire des recherches afin d'obtenir une réponse précise.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard, je me souviens que M. Turner, sous son règne, avait, je crois, indiqué au Comité de la justice et des affaires juridiques qu'on avait essayé de normaliser les procédures partout dans les ministères, et c'est probablement ce qui s'est produit, qu'on a essayé de simplifier cette procédure peut-être lourde que décrivent les remarques du consiller. De toute façon, il est possible de le savoir et de faire rapport au Comité. Je crois que M. Béchard a posé des questions pertinentes.

DORS/75-67—Règlements sur l'assurance-chômage. Ceci c'est la question principale que nous étudions ce matin. Il se peut que nous perdions notre quorum et, par conséquent, je vais m'arrêter un instant pour présenter une motion: que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective, réclamant la permission de voyager à l'extérieur du Canada, jusqu'à Washington, D. C., relativement à ses ordres de renvoi—Directives ayant trait aux motions portant production de documents, et au Bill C-225—Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques—et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

Je crois que le Comité sait bien que tous ne voyageraient pas mais que le comité de direction choisirait peut-être 6 ou 7 personnes pour se rendre à Washington. Nous pourrions entendre là-bas des témoins du Congrès, M. Nader et d'autres, et voir si, en deux jours nous ne pourrions pas obtenir tous les renseignements nécessaires et revenir faire rapport auprès de l'ensemble du Comité.

M. Robinson: Je suis prêt à proposer la motion que vous venez de lire, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, M. Robinson, et le sénateur Lafond l'appuie.

M. Robinson: Mais je me demande si vous avez fixé une date? Est-ce que cette date doit être dans l'année en cours ou est-ce qu'il n'y a pas de limite?

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons devoir établir cette date avant les vacances de Noël, car je ne sais pas si notre mandat sera toujours valable l'an prochain.

M. Robinson: Oui, c'est justement ce que je me demandais.

Le coprésident (M. McCleave): Et je crois que le comité de direction devra établir les détails du voyage afin que lorsque la proposition sera faite à la Chambre nous puissions dire si nous nous proposons d'amener 7 membres et un greffier ou tout autre nombre de personnes. Il s'agit ici d'une autorisation d'ordre général pour profiter du fait que nous sommes tous ici présents pour l'instant, et nous établirons les détails au comité de direction, qui ensuite présentera son rapport à l'ensemble du Comité. Ainsi, chacun aura la possibilité de donner son avis sur les personnes choisies pour aller à Washington. Êtes-vous d'accord?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you. We have to fly a little bit on trust, you know, and not believe that you are going to get castrated once in a while.

SOR/75-67—the Unemployment Insurance Regulations. There are four letters between Miss Mayrand, Mr. Douglas and Mr. Eglington, and these are printed.

July 13, 1975

Mr. J. W. Douglas,
Director,
Legal Services,
Unemployment Insurance Commission,

Re: SOR/75-67, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Mr. Douglas:

Before I place this amendment to the Unemployment Insurance Regulations before the Committee, could you let me know what criteria the Commission uses in order to determine if a claimant "has made reasonable and customary efforts to obtain employment" (section 145(9) as made by SOR/72-221).

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

August 6, 1975

Miss. L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/75-67, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Miss. Mayrand:

I am sending you herewith a copy of Insurance Polity Guidelines issued by the Unemployment Insurance Commission relating to the conduct of the Active Job Search Program by Commission officers. I think that this will give you the information you require.

It would perhaps be of value for you to know that any decision as to whether a claimant has or has not made a reasonable and customary effort to obtain employment is subject to an appeal to a board of referees and then to the Umpire, under the Unemployment Insurance Act, who is a Judge of the Federal Court of Canada. There have been appeals and already a number of cases have been decided by the Umpires. These are accepted as jurisprudence by the Commission and used as guidance in determining what are reasonable and customary efforts. There is a divergence of use among the Umpires but, generally speaking, most of them accept the proposition that, in order to show availability and inability to obtain employment, the claimant must show that he genuinely wants employment by making some effort to become re-employed rather than being satisfied to draw unemployment insurance benefits. As a matter of fact, it can be said that the Regulation is a codification of a principle to this effect which was enunciated in a number of decisions given by Umpires prior to the making of the Regulation.

[*Interpretation*]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci. Vous savez, nous devons un peu faire confiance à l'avenir.

DORS/75-67, Règlements sur l'assurance-chômage. Nous avons ici consignées quatre lettres que se partagent M^lle^ Mayrand, M. Douglas et M. Eglington.

Le 18 juillet 1975

M. J. W. Douglas
Directeur
Services juridiques
Commission de l'assurance-chômage

Objet: DORS/75-67, Règlements sur l'assurance-chômage

Monsieur,

Pourriez-vous me laisser savoir, avant que je présente cette modification au Comité, quels sont les critères utilisés par la Commission afin de déterminer, si un prestataire «a fait les démarches habituelles et raisonnables pour se trouver un emploi» (article 145(*a*) tel qu'établi par DORS/72-221).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
L. Mayrand

Le 6 août 1975

Mademoiselle L. Mayrand
Conseiller
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/75-67, Règlement sur l'assurance-chômage, modification

Mademoiselle,

Vous trouverez ci-joint un exemplaire de la brochure intitulée: «Lignes directrices de la politique d'assurance» publiée par la Commission d'assurance-chômage concernant le programme de recherches actives d'un emploi dirigé par les agents de la Commission. Je crois que cette brochure répondra à toutes vos questions.

Il serait peut-être intéressant pour vous de savoir qu'on peut en appeler à un Conseil d'arbitrage de toute décision voulant qu'un requérant ait ou n'ait pas fait les efforts raisonnables et habituels pour se procurer un emploi et qu'on peut ensuite, aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage, recourir à un arbitre qui est un juge de la Cour fédérale du Canada. On a interjeté appel à plusieurs reprises et un certain nombre de cas ont déjà été réglés par les arbitres. La Commission considère ces précédents comme étant du domaine de la jurisprudence et elle s'y réfère pour déterminer ce que l'expression «efforts raisonnables et habituels» veut dire. Il y a divergence d'opinions parmi les arbitres à ce sujet mais, en général, la plupart d'entre eux acceptent la proposition voulant que pour prouver la disponibilité et l'impossibilité de trouver un emploi, *les requérants doivent démontrer qu'ils désirent sincèrement en trouver en faisant des efforts pour être réemployés plutôt que de se contenter de recevoir les prestations d'assurance-chômage.* En fait, on peut dire que le règlement est une codification d'un principe à cet effet qui a été énoncé dans un certain nombre de décisions rendues par les arbitres avant l'élaboration du Règlement.

[*Texte*]

Yours sincerely,

J. W. Douglas,
Director, Legal Services

August 19, 1975

J. W. Douglas, Esq.,
Director,
Legal Services,
Unemployment Insurance Commission,

Re: SOR/75-67, Unemployment Insurance Regulations

Dear Mr. Douglas:

Thank you for your letter of 6th instant and for the copy of Subject 3 of the Insurance Policy Guidelines.

Your letter has opened up a further line of enquiry which the Committee will inevitably wish pursued, and that is the authority by which the Commissioners issue the Insurance Policy Guidelines and the status of those Guidelines as being statutory instruments or documents outside the scope of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act. As Parliament is in recess, it will save a great deal of trouble if we deal with the matter now, and before the Regulations go before the Committee. Accordingly, I shall be glad of a letter which I can place before the Committee in which the authority for the Guidelines is stated, as also the Commission's view as to the legal status of the Guidelines.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 1, 1975

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario

Re: SOR/75-67 Unemployment Insurance Regulations

Dear Mr. Eglington:

Sorry for the delay in replying to your letter of August 19. I have been away from the office for a number of weeks due to holidays and sickness.

The view of the Commission is that the Insurance Policy Guidelines, issued by it, are instruments or documents which come outside the scope of Section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act because there is no express authority to issue, make or establish such guidelines nor are they made under the authority of the Governor in Council. The word "guidelines" quite aptly describes their purpose because they are merely guidelines or rules of thumb which are issued by the Commission as a guide or aid to Commission officers who have been given the responsibility for making decisions which involve the interpretation of Regulations.

[*Interprétation*]

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef du Contentieux
J. W. Douglas

Le 19 août 1975

Monsieur J. W. Douglas
Directeur
Services juridiques
Commission de l'assurance-chômage

Objet: DORS/75-67, Règlements sur l'assurance-chômage

Monsieur,

Je vous remercie pour votre lettre du 6 courant et pour la copie de l'article 3 des Directives concernant la politique d'assurance.

Votre lettre entraîne une autre série de questions auxquelles le Comité donnera inévitablement suite; il s'agit du texte habilitant qui permet aux commissaires d'émettre des directives concernant la politique d'assurance et de leur statut, et si celles-ci sont reputées être des textes réglementaires ou des documents qui ne relèvent pas de l'alinéa 2(1)*d*) de la Loi sur les textes réglementaires. Étant donné que le Parlement est en vacances, nous éviterons de nombreux problèmes si nous réglons cette question dès maintenant avant que le Comité soit saisi des règlements. En conséquence, je serais heureux de pouvoir présenter au Comité une lettre où se trouveraient indiqués le texte habilitant des directives et leur statut légal d'après les vues de la Commission.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique,
G. C. Eglington

Le 1er octobre

M. G. C. Eglington
Avocat-conseil
Comité mixte des Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

OBJET: DORS/75-67 Règlements sur l'assurance-chômage

Monsieur,

Je m'excuse du retard mis à répondre à votre lettre du 19 août. J'ai été absent du bureau pendant un certain nombre de semaines pour raison de maladie et de vacances.

La Commission est d'avis que les lignes directrices de la politique d'assurance publiées par elle sont des textes ou des documents qui ne sont pas compris dans l'article 2(1)(*d*) de la Loi sur les textes réglementaires, parce qu'aucune autorisation expresse n'y est donnée pour publier, élaborer et établir pareilles lignes directrices et celles-ci n'ont pas été élaborées avec la permission du gouverneur en conseil. Les mots «lignes directrices» décrivent bien ce qu'ils sont, soit des lignes directrices ou une méthode empirique publiées par la Commission pour guider et aider les agents de la Commission qui sont chargés de prendre des décisions où l'interprétation du règlement entre en jeu.

[*Text*]

Subsection 145(9) of the Regulations was purportedly made under express authority given in Paragraph 58(j) of the Unemployment Insurance Act. In a recent decision, the Appeal Division of the Federal Court of Canada has specifically ruled that this Regulation is intra vires.

Section 6 of the Unemployment Insurance Act gives the Commission general authority to administer the Act. Sections 53 to 57 of the Act give the Commission responsibility for deciding whether those claiming benefit are entitled. The Commission has necessarily had to delegate this authority to specified officers. In the course of making decisions it is necessary for these officers to give a meaning or interpretation to sections of the Regulations, e.g. in applying Subsection 145(9), it is necessary to decide what constitutes reasonable and customary efforts to obtain employment. As a guide or to assist its officers so that there will be some uniformity to decision making, the Commission has issued Subject 3 giving guidelines or rules of thumb which can be used in deciding whether a claimant's efforts to obtain employment have been reasonable and customary.

The Commission acknowledges that the guidelines it issues have no legal status. The only rules which have legal status are the official regulations made under express authority contained in the Act which must be interpreted and applied in appropriate cases. All decisions made by the Commission or its officers, including those in which the guidelines are applied, are appealable, firstly to a duly constituted board of referees and then to Umpires who are Judges of the Federal Court of Canada. The Judges of the Federal Court are aware of the existence of the Commission Guidelines and, in a number of decisions given on appeals, they have commented on their value and purpose and pointed out that they have no legal status.

By practice, decisions of Umpires have come to be accepted as having status as jurisprudence to be applied and followed where appropriate. In this respect, it is a body of common law applicable to unemployment insurance. The Commission, in writing its Guidelines, has tried to give rules of thumb or guidelines which it feels will be acceptable to the Umpires based on interpretations and opinions expressed by Umpires in their various decisions.

If you require any further information or comments on this subject, please do not hesitate to write or phone. In future, I will try to be more prompt with my answer.

Yours sincerely,

J. W. Douglas,
Director, Legal Services.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then the guidelines are here but we will not print those. They deal with the point about determining if a claimant has made reasonable and customary efforts to obtain employment. This is one that I am sure everybody at the table this morning has had some representation on and some personal belief that they have made all the efforts and Unemployment Insurance is still harsh with them and the like. That is perhaps a fruitful source for study.

[*Interpretation*]

Le paragraphe 145 (9) du Règlement a été conçu spécialement en vertu de l'autorisation expresse donnée à l'alinéa 58(*j*) de la Loi sur l'assurance-chômage. Dans une décision récente, la Division de l'appel de la Cour fédérale du Canada a déclaré précisément que ce Règlement était intra vires.

L'article 6 de la Loi de l'Assurance-chômage donne à la Commission l'autorisation générale d'appliquer la Loi. Les articles 53 à 57 de la Loi rendent la Commission responsable des décisions à prendre quant à la validité des réclamations des prestataires. Il va sans dire que la Commission a dû déléguer ce pouvoir à des agents spéciaux. Lors de la prise de décision, il est nécessaire pour ces agents de donner une signification ou une interprétation aux articles du Règlement, par exemple dans l'application du paragraphe 145 (9), il est nécessaire de décider en quoi consiste au juste les efforts raisonnables et habituels pour obtenir un emploi. Comme guide ou pour aider ces agents à assurer une certaine uniformité dans la prise de décision, la Commission a publié le document 3 donnant les lignes directrices ou la méthode empirique à suivre lorsqu'il s'agit de décider si les efforts d'un demandeur pour obtenir un emploi ont été raisonnables et habituels.

La Commission reconnaît que les lignes directrices qu'elle a publiées n'ont aucune valeur légale. Le Règlement officiel est le seul document qui a un statut juridique, car il a été élaboré en conformité de l'autorisation expresse contenue dans la Loi qui doit être interprétée et appliquée dans les cas appropriés. Il est possible de faire appel de toutes les décisions rendues par la Commission ou par ses agents, y compris celles où les lignes directrices sont mises en application, d'abord devant un conseil d'arbitres dûment constitué et ensuite devant les arbitres, juges de la Cour fédérale du Canada. Les juges de la Cour suprême sont au courant de l'existence des lignes directrices de la Commission et, lors de certaines décisions rendues dans le cas d'appel, ils ont commenté leur valeur et leur but et indiqué qu'elles n'avaient aucun statut juridique.

En pratique, les décisions des arbitres ont fini par acquérir un statut de jurisprudence et elles sont appliquées et suivies lorsqu'il est utile de le faire. Il s'agit, à cet égard, d'un recueil de droit commun applicable à l'assurance-chômage. La Commission, en rédigeant ces lignes directrices, a essayé d'élaborer une méthode empirique ou des lignes directrices qui, à son avis, seraient acceptables aux arbitres, étant donné qu'elles sont fondées sur les interprétations et les opinions exprimées par ces derniers au cours des différentes décisions rendues par eux.

Si vous avez d'autres commentaires ou si vous avez besoin d'autres renseignements à ce sujet, n'hésitez pas à m'écrire ou à me téléphoner. A l'avenir, j'essayerai d'être plus diligent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

J. W. DOUGLAS
Directeur du Contentieux

Le coprésident (M. McCleave): Puis, nous avons des directives, mais nous n'allons pas les faire imprimer au procès-verbal. Il s'agit de déterminer si un prestataire a fait les démarches habituelles et raisonnables pour se trouver un emploi. Voici un règlement au sujet duquel je suis sûr vous tous avez reçu des requêtes, et considérez que les personnes en cause ont fait toutes les démarches nécessaires et qu'envers elles la Commission d'assurance-chômage n'en a pas moins été dure, etc. Voilà peut-être un sujet d'étude enrichissant.

[*Texte*]

Mr. Eglington first, and Miss Mayrand, you have had a chance to examine this correspondence and your questions have been raised. Have you any points of view? Miss Mayrand, you started it.

Miss L. Mayrand (Counsel to the Committee): I was just asking for the guidelines, which I received, or when we discussed the problem of the guidelines, statutory instruments or not.

Mr. Robinson: I think it is significant in that letter of Mr. J. W. Douglas of August 6, 1975 where he says:

> ... the claimant must show that he genuinely wants employment by making some effort to become re-employed rather than being satisfied to draw unemployment insurance benefits.

That is a pretty profound statement to make. I leave it at that. But I did want to ask a question. Would it be possible to check the reports of the umpires to determine to what extent the guidelines are mentioned or referred to, and if in fact they have been in toto, if they have been incorporated in judgments and become part of the common law?

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose, Mr. Eglington, you could direct the query of Mr. Robinson to Mr. Douglas and see if they would have access to all the decisions by the umpire.

Mr. Eglington: They would have ...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are not printed anywhere, are they?

Mr. Eglington: Not to my knowledge, but they could well be.

Mr. Robinson: That is what I would like to know. Are the umpires actually using these guidelines and have they incorporated them in their judgments?

Mr. Eglington: I took it from the letter that probably the reverse was the situation, that the umpires made decisions and in the light of those decisions the guidelines were drawn up as the instruction to the officers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought it was a sort of continuing process. But I thought both sides were packing the snowballs: UIC would pack them, then the umpire would make the new decision and then the snowball would be repacked.

Mr. Robinson: It seems to me it should be a two-way street. I am not sure which way we are going, or whether we are going in two directions on the same street. I would hope that we were. I would hope that from time to time they would build up the guidelines, from, say, the body of jurisprudence or whatever it may be that comes from the umpires, and that the umpires in turn would have this kind of thing in order to make their decisions, which would assist them in making their decisions and being constructive and equitable.

[*Interprétation*]

Monsieur Eglington, puis mademoiselle Mayrand, vous avez eu la possibilité d'examiner cette correspondance et de soumettre vos questions. Avez-vous une opinion? Mademoiselle Mayrand?

Mlle L. Mayrand (conseiller juridique auprès du Comité): Tout ce que je demandais c'était des directives qu'on m'a fournies, et je voulais savoir, lorsque nous avons discuté de ce problème des directives, s'il s'agissait là de textes réglementaires ou non.

M. Robinson: Je crois que la lettre de M. J. W. Douglas du 6 août 1975 est bien claire, et je cite:

> Les requérants doivent démontrer qu'ils désirent sincèrement en trouver en faisant des efforts pour être réemployés plutôt que de se contenter de recevoir les prestation d'assurance-chômage.

Voilà une déclaration profonde et je n'en dirai pas plus. Mais je voulais poser une question: ne serait-il pas possible de vérifier les rapports des arbitres afin d'établir jusqu'à quel point ces directives y sont mentionnées ou jusqu'à quel point on s'y réfère, et si elles ont été reproduites intégralement, si elles ont été incorporées dans des jugements et qu'ils sont devenues partie intégrante du droit coutumier

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose, monsieur Eglington, que vous pourriez adresser la question de M. Robinson à M. Douglas, afin de voir s'ils ...

M. Eglington: Ils ...

Le coprésident (M. McCleave): Ils auraient accès à toutes les décisions de l'artibre, qui ne sont cependant imprimées nulle part, n'est-ce pas?

M. Eglington: Pas à ma connaissance, mais cela pourrait se faire.

M. Robinson: C'est précisément ce que je voulais savoir. Les arbitres font-ils usage de ces directives dans leurs jugements?

M. Eglington: En fait, la lettre que j'ai reçue m'incite à croire le contraire, c'est-à-dire que les arbitres ayant pris certaines décisions, les directives ont été élaborées en fonction de ces dernières, au bénéfice des agents.

Le coprésident (M. McCleave): Je pensais plutôt qu'il s'agissait d'une sorte de processus permanent. Je croyais qu'il y avait là une évolution continue, du fait des travaux des deux parties, c'est-à-dire que la CAC élaborerait certaines directives, puis que les arbitres prendraient de nouvelles décisions et que ces directives seraient modifiées en conséquence.

M. Robinson: Il me semble que l'évolution devrait se faire dans les deux sens. J'espère toutefois que ces deux parties agissent dans le même sens. Quoi qu'il en soit, je pensais que les directives étaient élaborées, de temps à autre, à partir d'un ensemble de décisions, c'est-à-dire d'une certaine jurisprudence, et que les arbitres, à leur tour, se baseraient sur ces directives pour rendre de nouvelles décisions, ce qui permettrait d'avoir un système plus constructif et équitable.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should suppose that the umpires' decisions are published somehow. My recollection is, when I was with the Labour Congress, that the chap who always handled this business and appeared before the umpires was constantly referring to previous decisions, to which he must have had access in some printed form, I should think.

Mr. Blais: There is a compendium, sir, of all umpire decisions. There is a collection and they are readily available. They form the jurisprudence for decisions of the Boards of Referees. In my experience with the Boards of Referees and the Unemployment Insurance Commission and the umpires, it is a quasi-legal tribunal and there is reliance on the decisions. I have had some success in citing umpires' decisions in changing the views of insurance officers. I think the point that is made by Mr. Douglas in his letter of October 1 is accurate as far as I can determine, subject to other comments.

Mr. Robinson: But has the ratio from the umpires' decisions been taken and put in the form of, or as an addendum to, the guidelines? I would kind of like to know to what extent there is a feedback from umpires' decisions to the guidelines, if there is any.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. You have some doubt whether that takes place, so, Mr. Eglington, would you clear up that doubt for Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I would be hopeful that it does, really. I would be hopeful that it does.

Mr. Blais: That is a very good point and one of interest. The only question that it gives rise to in my mind is whether, in the event that there is an improper analysis of the decision in the formulation of guidelines, do we at this particular Committee have authority to review those guidelines and make recommendations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they make the point that the guidelines are not statutory instruments but are furnished to us as . . .

Mr. Eglington: The reason, of course, that I brought this forward was precisely this point as to whether guidelines are statutory instruments or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Something is going to happen in the future that may very much hinge on what we are doing here this morning. That is C-73 and the guidelines issued under it.

Mr. Eglington: We have also, though, our continuing conferences with the Department of Manpower and Immigration on the immigration guidelines, in respect of which correspondence was received from Mr. Thorson that the Committee will have to deal with at some point, and the issue arises as to whether or not these guidelines are not statutory instruments simply because they are not regarded as legal rules. Certainly they will bind the officers who administer them. If they were to throw the guidelines out the window and go their own sweet way, they would be swiftly disciplined by their superiors. And, of course, in being administered on individuals who apply, the guidelines are being applied to individuals, subject, of course, to appeal to the umpires and so on.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): En fait, je suppose que les décisions des arbitres reflètent souvent les directives. En effet, si je me rappelle mes travaux avec le Congrès du travail, les personnes qui se présentaient devant les arbitres faisaient sans cesse référence aux décisions antérieures, ce qui tendrait à prouver que l'on peut y avoir accès.

M. Blais: Je pourrais peut-être préciser que toutes les décisions des arbitres font l'objet de publications et sont donc disponibles. De plus, elles constituent la jurisprudence sur laquelle sont basées les décisions de la commission des arbitres. Mon expérience avec cet organisme, ainsi qu'avec la Commission d'assurance-chômage et les arbitres eux-mêmes, me pousse à croire qu'il s'agit là d'un quasi-tribunal dont les décisions sont sérieusement prises en considération. Ainsi, je suis déjà parvenu à faire modifier les décisions de certains agents de la Commission sur la base de décisions antérieures rendues par des arbitres. Je pense donc que la remarque faite par M. Douglas, dans sa lettre du premier octobre, est assez juste, à moins que quelqu'un ne puisse me prouver le contraire.

M. Robinson: Mais les décisions des arbitres sont-elles incorporées ou annexées aux directives? Je vous pose cette question pour savoir dans quelle mesure les décisions des arbitres influencent l'élaboration des directives.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Eglington, pourriez-vous éclairer la lanterne de M. Robinson à cet égard?

M. Robinson: J'espère que c'est le cas, c'est-à-dire que cette influence existe bien.

M. Blais: C'est une question très intéressante, qui m'amène à me demander si, au cas où l'élaboration des directives se base sur une analyse incorrecte des décisions, notre Comité aurait le pouvoir d'analyser les directives en question et de formuler certaines recommandations.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que l'on nous a déjà dit que les directives ne constituent pas des textes réglementaires mais nous sont fournies à titre de . . .

M. Eglington: C'est précisément pour cette raison que je demandais si les directives constituaient des textes réglementaires ou non.

Le coprésident (M. McCleave): J'en profiterai pour préciser que ce que nous faisons ici, ce matin, aura des conséquences directes sur certaines directives, qui seront publiées très bientôt, à savoir sur celles qui émaneront du Bill C-73.

M. Eglington: En outre, nos discussions avec le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, au sujet des directives élaborées en matière d'immigration, ainsi que le courrier que nous avons reçu de M. Thorson, nous amènent à nous demander si le Comité aura à en traiter un jour ou l'autre; c'est pourquoi nous devons nous demander si la raison pour laquelle ces directives ne sont pas considérées comme des textes réglementaires ne vient pas simplement du fait qu'elles ne sont pas considérées comme des règles juridiques. Quoi qu'il en soit, elles devront être étroitement respectées par les agents chargés de les appliquer. En effet, si ces derniers décidaient de les ignorer, ils feraient rapidement l'objet de meures disciplinaires. Finalement, il faut dire que ces directives s'appliquant à des candidats, elles font l'objet d'appels, devant des arbitres, etc.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Blais.

• 1200

Mr. Blais: Mr. Chairman, directly on that point, in view of the amendments that are now proceeding through the House, that were passed last evening, the Minister had reference to some arguments that were presented from some members of the Opposition, and it staggers the mind the effect that these guidelines have on individual applicants for unemployment insurance and, effectively, the people who are the insurance officers within an office will make decisions based upon those guidelines and their own interpretation. Now that we have restricted the application of unemployment insurance as a result of "voluntary quits", as they are called, and the philosophy that is behind it, a tendency to want to restrict to a greater extent the application of unemployment insurance, there may be even more restrictive guidelines being issued and a more restrictive interpretation on the decisions rendered by the umpire and the boards of referees. So, effectively, if we do not have jurisdiction to review these guidelines, because they are not statutory instruments, perhaps there might be some consideration by the Committee to recommend steps to the government relating to the possibility of regaining those particular guidelines. We might find ourselves in the future, especially with Bill C-73 reviewing these guidelines more than the statutory instruments because they have more impact on day-to-day application of laws and regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I might say, Mr. Blais, I was going to the Finance Committee tomorrow to ask Mr. Macdonald the question I had raised in the House about this matter, whether he would consider that the guidelines themselves should come before us for consideration. Since he has had that problem squarely stated, I am sure he will have some kind of an opinion. It will be out in the open tomorrow morning.

Mr. Blais: Were I permitted to ask a question, I might ask a supplementary to yours, to the Minister of Manpower and Immigration, as to whether, if one minister is willing to do so, the other minister will follow suit, were I permitted.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in Mr. Douglas's letter of October 1, he says on page 2, the second paragraph:

> The Commission acknowledges that the guidelines it issues, have no legal status.

I query this. The fact that the Commission says that does not necessarily mean to me that they are not statutory instruments and subject to our scrutiny. I think we need further clarification on this. I do not know really where we go from here, frankly.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, there is not much point in seeking further clarification. The Unemployment Insurance Commission has put their view down in black and white that they are not statutory instruments in the same way that the Department of Manpower and Immigration put their opinion down that they were not in black and white, and they said they had an opinion from the Department of Justice to back them up. We asked for another opinion from the Department of Justice which was refused. It is really for the Committee to decide whether the Committee considers that guidelines such as these should be statutory instruments. That is the No. 1 point . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Blais.

M. Blais: Monsieur le président, à propos, nous pourrions considérer les amendements adoptés hier soir par la Chambre, au sujet desquels certains membres de l'opposition ont fait des remarques précises; à cet égard, je suis quelque peu effaré par les conséquences que ces directives auront sur les clients de l'assurance-chômage car les agents responsables de cet organisme rendront leurs décisions sur la base de leur propre interprétation de ces textes. En effet, puisque nous avons limité le paiement des prestations d'assurance-chômage au cas d'abandon volontaire des postes, ceci signifie que l'on tient à restreindre le champ d'application de ce type de prestations et que ceci peut amener à l'élaboration de directives encore plus restrictives, ainsi qu'à une interprétation beaucoup plus étroite des décisions rendues par les arbitres. Si le fait que ces directives ne sont pas considérées comme des textes réglementaires nous empêche de les analyser, le comité pourrait peut-être examiner la possibilité de recommander au gouvernement que ces directives particulières soient incluses dans le champ de nos travaux. En effet, spécialement du fait du Bill C-73, il est fort possible que l'avenir nous amène à consacrer plus de temps à l'analyse de ces directives qu'aux textes réglementaires, puisqu'elles auront un impact beaucoup plus fort sur l'application quotidienne des lois et règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrais-je vous dire maintenant, monsieur Blais, que j'avais l'intention de demander à M. MacDonald, demain, lors de la séance du comité des Finances, s'il ne croit pas que ces directives devraient faire l'objet de notre contrôle. Puisque cette question lui a déjà été posée, en Chambre, je suis certain qu'il sera en mesure de me donner une réponse. Nous devrions donc savoir à quoi nous en tenir dès demain matin.

M. Blais: Si l'on me permettait de poser une question supplémentaire à la vôtre, je l'adresserai sans doute au ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration afin de savoir s'il ne serait pas disposé à suivre l'exemple donné par un autre ministre.

M. Robinson: Monsieur le président, la page 2 de la lettre de M. Douglas, du premier octobre, contient les termes suivants, au second paragraphe:

> La Commission reconnaît que les directives qu'elle élabore n'ont aucun statut juridique

Je me demande si nous devrions nous contenter d'accepter cette affirmation. En effet, je ne pense pas que nous ayons à accepter purement et simplement l'opinion de la Commission et je crois que nous devrions tenter d'obtenir plus de précisions. Par contre, je ne sais pas comment nous devrions nous y prendre.

M. Eglington: Je ne pense pas que nous ayons tellement avantage à tenter d'obtenir d'autres précisions, monsieur Robinson. En effet, la Commission d'assurance-chômage a exprimé son avis de la manière la plus claire possible, tout comme l'a fait le ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, qui affirmait en plus que son avis était fondé sur celui du Ministère de la Justice. Par contre, ce dernier a refusé de nous transmettre son propre avis. Je crois donc qu'il revient maintenant au comité de décider, de lui-même, si des directives de ce genre devraient être considérées comme des textes réglementaires. C'est là la première question . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I believe the rulings are against that point of view.

Mr. Eglington: ... because nobody knows what Section 2(1)(d) means in any event and maybe guidelines are included and maybe they are not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To note again what Mr. Douglas has said:

> That the Judges of the Federal Court are aware of the existence of the Commission Guidelines and, in a number of decisions given on appeals, they have commented on their value and purpose and pointed out that they have no legal status.

This is the judicial interpretation of what a guideline is all about and it affects our consideration, our dealing with the problem of immigration guidelines and, probably, of the anti-inflation guidelines as well.

Mr. Robinson: It would seem to me, Mr. Chairman, that the way these guidelines are set out, taking Part I, Insurance Policy Guidelines, they are so voluminous, and there is so much to them, that if they are not statutory instruments and subject to scrutiny, they certainly should be. That does not mean that they cannot set them up in some other form where they would not be subject to scrutiny, like a memorandum or something of that nature. I do not know what they might do, but it would seem to me that in their present form they should be subject to scrutiny. I would like to have some reason why they should not be.

• 1205

Mr. Hnatyshyn: I think the position is quite clear, at least from the various departments we have dealt with, that they are saying to us in a not very subtle manner, that these guidelines are not things that we should be concerning ourselves about, we do not have any authority. I would be inclined to see whether we could get some direction or authority to see whether guidelines issued under these regulations in cases of immigration, unemployment insurance, anti-inflation provisions, are in fact subject to our guidelines. I think it is a worthwhile endeavour and I think we could do some useful work in that area. My suggestion would be that our Joint-chairmen or the steering committee consider either making some sort of presentation to the respective Houses to gain that authority or possibly take the intermediate step of dealing with the ministers in charge of the legislation we are interested in to get their consent, authority and direction to the respective departments to provide us with the guidelines for our scrutiny.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we will have at some stage in all this to consider very carefully the full implications of that letter from Mr. Thorson, which I think are very far-reaching implications in relation to this whole business.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it would be most orderly if, after Mr. Eglington and Miss Mayrand have had that summit meeting with the Privy Council office that started here as an open meeting with Mr. McIntosh the other day, when they come back with their report on that, we also put the Thorson correspondence on the record and then deal with the matters at that time.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que les règlements passés amènent à un avis négatif sur ce sujet.

M. Eglington: ... à laquelle nous devons répondre car personne ne sais ce que signifie l'article 2(1)(d) et il est donc fort possible que les directives soient incluses.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais revenir sur certaines des affirmation de M. Douglas:

> Les juges de la Cour fédérale connaissent l'existence des directives de la Commission et, dans un certain nombre de décisions rendues en appel, on a fait certaines remarques quant à leur valeur et à leur objet et on signaliat qu'elles n'avaient aucun statut juridique.

Si telle est l'interprétation juridique de la nature des directives, je pense que nous devrons en tenir compte en attaquant le problème des directives de l'immigration ainsi que celles des programmes anti-inflation.

M. Robinson: Cependant, si je prends l'exemple des directives concernant la politique d'assurance, première partie, je constate que j'ai sous les yeux un document très important et qu'il devrait donc très certainement être considéré comme des textes réglementaires et, de ce fait, faire l'objet de notre analyse, si tel n'est pas déjà le cas. Toutefois, ceci ne signifie pas que l'organisme concenré n'aura pas la possibilité de les publier sous une autre forme, comme, par exemple, sous forme de mémoire, afin de les soustraire à notre examen. En attendant cela, je pense que, sous leur forme actuelle, ces directives devraient nous être soumises et, si quelqu'un pense le contraire, j'aimerais bien savoir pourquoi.

M. Hnatyshyn: Je crois que la position des divers ministères concernés est tout à fait claire, puisqu'ils nous ont dit, en termes à peine voilés, que ces directives ne nous concernent pas et que nous n'avons aucun pouvoir à cet égard. Pourrait-on nous dire si les directives découlant de ces règlements en ce qui concerne l'immigration, l'assurance-chômage, et les dispositions anti-inflationnistes dépendent en fait de ses directives. Je pense que cela vaut la peine et que nous pourrions faire du travail utile dans ce domaine. Je suggère que nos coprésidents ou le comité directeur envisagent de demander aux deux Chambres de nous accorder ces pouvoirs ou peut-être de demander l'approbation des ministres responsables de la législation qui nous intéresse afin que leurs ministères respectifs nous fournissent les indicateurs que nous étudierons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense qu'à un moment donné, nous devrons étudier soigneusement les conséquences éventuelles de la lettre de M. Thorson, qui à mon avis, ont une portée très étendue dans toute cette affaire.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait peut-être préférable qu'à la suite de la réunion au sommet entre M. Eglington, M[lle] Mayrand et le Bureau du Conseil privé, réunion qui a commencé ici avec M. McIntosh, et après qu'ils auront déposé leur rapport sur ces discussions, nous puissions y joindre correspondance avec M. Thorson et traiter alors de ces questions.

[*Texte*]

Is this satisfactory to members, to all members of the Committee?

Then we deal next with a variety of orders but one opinion, the orders being SOR 75/331—Trout River Order, under the National Housing Act; SOR/75-332—Northern Saskatchewan Administration District Order, also under the National Housing Act; SI/75-72—New Brunswick Order, under the National Housing Act, and finally, the SI/75-73—City of Montreal Order, under the National Housing Act. These are all done under one Act and the commentary of Counsel, which is very brief, four lines, is printed herewith.

SOR/75-331

TROUT RIVER ORDER

National Housing Act

P.C. 1975-1277

September 23, 1975

Explanatory Note—SOR/75-331, SOR/75-332, SI/75-72, SI/75-73

These designations are identical in form and effect. The fact that some have been treated as regulations, while others have been registered as statutory instruments only, has been pointed out to the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It just raises the classic problems. Some have been treated as regulations and others have been treated as statutory instruments, but they all deal with the designation of areas.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, does the fact that it has been pointed out to the Privy Council office indicate that we are anticipating a letter back?

Mr. Eglington: No, I am not anticipating a letter back. It is simply part of the continuing . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Part of the subject.

Mr. Eglington: The Serbian bog came out as "Serbian bag" or something . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Serbonian.

Mr. Eglington: "Serbonian bag" in the transcript once. We are constantly thinking about and no doubt we can discuss it with Mr. MacIntosh.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So this will be part of the agenda for that meeting.

SI/73-70 deals with the Harbour of Sept-Isles Proclaimed to be a Public Harbour. There is commentary by Counsel and a suggestion that under the Canada Shipping Act you really cannot go around changing the names of places. I think that is what it boils done to. The commentary is printed herewith.

[*Interprétation*]

Est-ce que cela convient à tous les membres du Comité?

Nous passons maintenant à une série d'ordonnances qui se regroupent sous une seule rubrique; les ordonnances sont les suivantes: DORS/75-331—Décret sur Trout River en vertu de la Loi nationale sur l'habitation; DORS/75-332—Décret sur la zone administrative de *Northern Saskatchewan*, également en vertu de la Loi nationale sur l'habitation; TR/75-72—Décret sur la zone du Nouveau-Brunswick, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et finalement TR/75-73-Décret sur les zones de la ville de Montréal, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation Toutes ces ordonnances sont émises en vertu d'une seule loi et le commentaire de notre conseiller est très bref: il ne s'agit que de quatre lignes qui sont imprimées ici.

DORS/75-331

DÉCRET SUR TROUT RIVER

Loi nationale sur l'habition

C. P. 1975-1277

Le 23 septembre 1975

Note explicative-DORS/75-331, DORS/75-332, TR/75-72, TR/75-73

Ces désignations sont identiques en forme et en portée. Le fait que certaines de ces pièces ont été traitées comme des règlements, tandis que d'autres ont été inscrites uniquement comme textes réglementaires, a été souligné au Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Cela soulève des problèmes classiques. Certains ont été considérés comme règlements tandis que d'autres ont été considérés comme étant des textes réglementaires, mais tous traitent de la désignation de certaines régions.

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné qu'on l'a signalé au Bureau du Conseil privé, est-ce que cela veut dire que nous attendons une réponse?

M. Eglington: Non, je n'attends pas de réponse. Il s'agit tout simplement . . .

Le coprésident (M. McCleave): Cela fait partie du sujet.

M. Eglington: L'on a dit «*Serbian bag*» au lieu «*Serbian Gog*" . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): «Serbonian.»

M. Eglington: Dans la transcription on a dit «*Serbonian bag*». Nous y pensons constamment et sans doute nous pouvons en discuter avec M. McIntosh.

Le coprésident (M. McCleave): Cela fera partie de l'ordre du jour de cette réunion.

Le TR/73-70 a trait au Port de Sept-Îles, déclaré port public. Le conseiller a fait un commentaire et a suggéré qu'en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada on ne peut pas changer le nom des localités. Le commentaire se résume ainsi et il est imprimé en bas.

[*Text*]

SI/73-70

HARBOUR OF SEPT-ISLES PROCLAIMED TO BE A PUBLIC HARBOUR

Canada Shipping Act

July 14, 1975

Criterion 1(a)

1. The third paragraph of this Proclamation reads in English in part:

"And whereas it is expedient and Our Privy Council for Canada has advised that the public harbour of "Seven Islands" be renamed "Sept-Iles"—"

The French version reads as follows:

«Et vu que Notre Conseil privé pour le Canada a fait savoir qu'il est opportun que ledit port public soit redésigné, dans la langue anglaise, sous le nom de «Sept-Iles"—"

No authority is known by virtue of which the Crown in Council may change the English language or the place-names current in that language. Section 590 of the Shipping Act relates only to the declaration of areas covered with water as public harbours, and the extension or reduction of those harbours. It does not extend to the naming of harbours or to the alteration of place-names in any language.

2. The spelling of "Sept-Iles" in the heading of the English text is, in any event, incorrect.

Mr. Eglington: This was a matter that someone approached Senator Forsey with and Senator Forsey referred it to me. I looked into it and it does seem to be rather odd. I know of no authority by which the Governor-in-Council can change place names.

Mr. Robinson: Should we not ask for the authority?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is the step to take. Mr. Eglington, if you would.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most extraordinarily they say in the French text . . .

> . . . que ledit port public soit redésigné, dans la langue anglaise, sous le nom de "Sept-Iles" . . .

How on earth you can transform Sept-Îles into something in the English language or make it a part of the English language—the two French words—I do not quite know.

Mr. Béchard: It is a proper name, you cannot change a proper name.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It does not correspond to what is in the English text either, does it? I do not think it says in the English text anything about the English language. The whole thing is a most curious concoction.

Mr. Béchard: It is like Trois-Rivières, not Three Rivers. It is Trois-Rivières.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it is not that in the English language, is it? You would never say "Trois-Rivières" in the English language.

[*Interpretation*]

TR/73-70

PORT DE SEPT-ÎLES PROCLAMÉ PORT PUBLIC

Loi sur la marine marchande du Canada

Le 14 juillet 1975

Critère 1(a)

1. Dans sa version anglaise, le troisième paragraphe de cette proclamation se lit en partie comme suit:

«And whereas it is expedient and Our Privy Council for Canada has advised that the public harbour of "Seven Islands" be renamed "Sept-Îles" . . . «

La version française se lit comme suit:

«Et vu que Notre Conseil privé pour le Canada a fait savoir qu'il est opportun que ledit port public soit redésigné, dans la langue anglaise, sous le nom de «Sept-Îles» . . . «

La Couronne ne dispose pas de pouvoirs en vertu desquels elle peut modifier la langue anglaise ou les noms de localités usités dans cette langue. L'article 590 de la Loi sur la marine marchande du Canada ne concerne que la proclamation comme ports publics de secteurs recouverts d'eau ou de l'agrandissement ou de la réduction de ces ports. Elle n'a rien à voir avec les noms de ces ports ou la modification des noms de localités dans une langue.

2. L'orthographe de «Sept-Îles» dans l'en-tête du texte anglais est, de toute façon, fautif.

M. Eglington: Quelqu'un a signalé cette question au sénateur Forsey qui me l'a renvoyée. Je l'ai examinée et elle me paraît assez bizarre. A ma connaissance, le gouverneur en conseil ne possède aucun pouvoir qui lui permettrait de modifier le nom de la localité.

M. Robinson: Ne devrions-nous pas demander ces pouvoirs?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est la procédure qu'il faudrait suivre. Monsieur Eglington si vous voulez le faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): La chose la plus extraordinaire, c'est que le texte français dit:

> . . . que ledit port public soit redésigné, dans la langue anglaise, sous le nom de «Sept-Îles» . . .

Comment diable pourriez-vous adapter le mot «Sept-Îles» à la langue anglaise? Il s'agit de deux mots français.

M. Béchard: C'est un nom propre, et vous ne pouvez pas le changer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela ne correspond pas non plus au texte anglais, n'est-ce pas? Tout cela est vraiment bizarre.

M. Béchard: C'est comme Trois-Rivières, on ne dit pas «Three Rivers».

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais on ne peut pas dire «Trois-Rivières» dans la langue anglaise.

[*Texte*]

Mr. Béchard: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The late member of Parliament brought that about. Every time that somebody spoke about Three Rivers in the House of Commons, he was up like a flash and . . .

Mr. Robinson: He was right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In practice, I do not think anybody uses Three Rivers now.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, some old stagers like myself do. My grandfather spent some part of his youth there and from the time I was about two feet high I have been accustomed to think of it as Three Rivers.

But that is not the point that I am trying to make. I mean, it may perfectly well be that the proper way now to refer, when you are talking English, to Three Rivers as Trois-Rivières, but I do not know how you can say that this is part of the English language. It is something that you use—two words from another language—in speaking English. I think it is ridiculous to say it is part of the English language. There are various places in other countries we refer to in English by the names that they have in their own country but I do not think anybody ever said they week part of the English language. Anyway, I do not know how you can make them part of the English language.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. In any event, Mr. Eglington, you will follow that"(1) tack I think it is important. I understood that there was a group forming a part of government—perhaps a committee covering several departments—that dealt with geographical designations in Canada. On this one, the department seems to have done it all by itself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Personally, it would seem to be rather silly to have an English designation of this place at all and it should simply be referred to as Sept-Iles. I have no objection to that in the world. But when it comes to announcing that we will now add to the English dictionary the words "Sept-Îles", then I sit up rather straight and say: What is going on and by what authority is this done?

Mr. Eglington: It would be the same as someone telling us that in the English language we could no longer refer to Brussels but as Bruxelles.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Bruxelles, right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or Munich, one must call it München.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We now turn to SI/74-35 - Board of Steamship Inspection Scale of Fees, an amendment thereto made under the Canada Shipping Act, the commentary of counsel with footnotes and these are printed herewith.

SI/74-35

BOARD OF STEAMSHIP INSPECTION SCALE OF FEES, amendment

Canada Shipping Act

[*Interprétation*]

M. Béchard: Si.

Le coprésident (M. McCleave): Un ancien député avait soulevé cette question. Chaque fois que quelqu'un parlait de «Three Rivers» à la Chambre des communes, il se dressait sur sa chaise et . . .

M. Robinson: Il avait raison.

Le coprésident (M. McCleave): En pratique, je ne pense pas qu'on dise aujourd'hui «Three Rivers».

Le coprésident (sénateur Forsey): Certains étrangers, comme moi, le font. Mon grand-père y a vécu un certain temps pendant sa jeunesse, et depuis mon plus jeune âge, j'ai toujours été habitué à dire «Three Rivers».

Mais là n'est pas la question. Il est tout à fait possible, dorénavant, de faire accepter le terme «Trois-Rivières» dans le texte anglais, mais on ne peut pas dire que ce terme fasse partie de la langue anglaise. Ce sont deux termes d'une langue étrangère et on ne peut pas dire qu'ils font partie de la langue anglaise. En ce qui concerne les villes d'autres pays, nous les appelons, en anglais, par leurs noms d'origine mais nous ne disons pas que ces noms font partie de la langue anglaise.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien; de toute façon, monsieur Eglington, vous en tiendrez compte car c'est extrêmement important. Il me semble qu'un comité interministériel avait été chargé des désignations géographiques au Canada. Dans ce cas, le ministère semble donc avoir agi de son propre chef.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, il serait tout à fait ridicule de désigner cette ville par un mot anglais et je pense qu'il vaut mieux garder «Sept-Îles». Je n'ai absolument aucune objection. Cependant, lorsqu'il est question d'ajouter ce terme dans le dictionnaire anglais, alors là je ne suis plus d'accord; en effet, de quelle autorité vous réclamez-vous pour ce faire?

M. Eglington: C'est comme si on nous disait qu'en anglais, il ne faut plus dire Brussels mais «Bruxelles».

Le coprésident (M. McCleave): Bruxelles, c'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou Munich, nous devons l'appeler «München».

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au règlement 74-35: Barême des droits du bureau d'inspection des navires à vapeur, modification de la Loi sur la marine marchande du Canada. Les remarques de notre conseiller juridique y sont annexées.

TR/74-35

BARÊME DES DROITS DU BUREAU D'INSPECTION DES NAVIRES À VAPEUR—Modifications

Loi sur la marine marchande du Canada

[*Text*]

P.C. 1974-579

September 18, 1975

1. This statutory instrument is misleading in that it reads as if its effect were to revoke the Board of Steamship Inspection Scale of Fees. It does nothing of the sort. What it does revoke is paragraph (a) of P.C. 1969-2218 (SOR/69-586) by which His Excellency directed that the provisions of Part VII (now Part VIII) of the Canada Shipping Act (Safety), and the regulations made thereunder, should apply to ships registered outside Canada while they were in Canadian waters. It was paragraph (b) of P.C. 1969-2218 which prescribed the Scale of Fees which, as subsequently amended by SOR/70-478, continues in force.

2. One assumes that this document is not a statutory instrument according to the Privy Council Office's view of things and is published in the public interest only. Section 481 of the Canada Shipping Act reads:

"(1) The Governor in Council may direct that this Part . . . shall apply . . ."

and section 26(4) of the Interpretation Act reads:

"Where a power is conferred to make regulations,* the power shall be construed as including a power, *exercisable in the like manner*—to repeal, amend or vary the regulations and make others."

. . . — . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The commentary is three times as long as the amendment. The commentary, however, points out that if you read the amendment and did not know very much about the subject, you would think one thing was being done when actually another thing is being attempted. That is a pretty serious matter.

Mr. Robinson: What is recommended?

Mr. Eglington: The recommendation, I suspect, to the officials should be that the words which made the Board of Steamship Inspection Scale of Fees should never be there, should not be there rather.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. This goes over to the source that you have within that department-a telephone conversation, perhaps, and report back. You may wish to state your objections more vigorously than that, Mr. Eglington, but I think it has to be cleared up for the Committee.

The next item is the SR/75-21 - Temporary Export of Aircraft Remission Order. Correspondence between Mr. Light of National Revenue and Mr. Eglington and the commentary of August 20 of counsel: these three are printed in that order.

[*Interpretation*]

C.P. 1974-579

Le 18 septembre 1975

1. Ce texte réglementaire est trompeur en ce sens qu'il semble avoir pour effet d'abroger le Barême des droits du bureau d'inspection des navires à vapeur. Ce n'est aucunement le cas. En fait, il abroge l'alinéa (a) du C.P. 1969-2218 (DORS/69-586) par lequel Son Excellence ordonna que les dispositions de la Partie VII (maintenant Partie VIII) de la Loi sur la marine marchande du Canada (sécurité), et les règlements qui en ont découlé, devaient s'appliquer aux navires enregistrés à l'extérieur du Canada pendant qu'ils étaient en eaux canadiennes. Ce fut l'alinéa (b) du C.P. 1969-2218 qui prescrivit le Barême des droits tel qu'amendé par la suite par le DORS/70-478, et il est toujours en vigueur.

2. Ce document ne semble donc pas un texte réglementaire selon le bureau du Conseil privé, et n'est publié que dans l'intérêt du public. L'article 481 de la Loi sur la marine marchande du Canada se lit comme suit:

«(1) Le gouverneur en conseil peut ordonner que la présente partie . . . s'applique . . .»

et l'article 26(4) de la Loi sur l'interprétation se lit comme suit:

«(4) Lorsque le pouvoir d'établir des règlements* est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentement et conditions, s'il en est.»

. . . — . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ces remarques sont trois fois plus longues que l'amendement. On vous signale cependant que si vous lisez l'amendement sans être au courant de la question, vous pourrez penser qu'on appliquait une procédure tout en essayant, en fait, d'en appliquer une autre. C'est une question très sérieuse.

M. Robinson: Que recommandez-vous?

M. Eglington: Nous recommandons aux responsables de supprimer l'expression «Le barême des droits du bureau d'inspection des navires à vapeur.»

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Cela a fait l'objet d'un entretien téléphonique et sans doute d'un rapport avec cette personne responsable au ministère. Monsieur Eglington, vous voulez sans doute expliquer davantage vos objections car je pense que toute cette question doit être éclaircie.

Le règlement suivant est le TR/75-21: Décret de remise visant les aéronefs exportés temporairement. Vous trouverez également ci-joint les lettres échangées entre M. Light, du Revenu national, et M. Eglington, ainsi que le commentaire du 20 août de notre conseiller.

*'*regulations*' here, of course, bears its extended meaning under the Interpretation Act as including

(a) 'regulations' under the Statutory Instruments Act;

(b) other 'statutory instruments' under the Statutory Instruments Act; and

(c) other documents falling within the definition of 'regulation' in the Interpretation Act. (Vide Part V of "The Nature of a Statutory Instrument" (34:57 - 34:58).)

*Le mot '*règlement*' a naturellement ici son sens large d'après la Loi sur l'interprétation et comprend

(a) 'les règlements' d'après la Loi sur les textes réglementaires;

(b) les autres textes réglementaires d'après la Loi sur les textes réglementaires; et

(c) les autres documents englobés par la définition de 'règlement' dans la Loi sur l'interprétation. (Voir Partie V de «Nature d'un texte réglementaire» (34:57-34:58)

[*Texte*]

Le 13 mai 1975

Monsieur F. E. Light
Chef
Division de la législation
Direction des opérations douanières
Ministère du revenu national

Objet: TR/75-21, Décret de remise visant les aéronefs exportés temporairement

Monsieur,

Avant de soumettre au Comité le décret ci-dessus, j'aimerais aborder avec vous l'article 3(c) qui semble accorder au sous-ministre une grande latitude lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est preuve satisfaisante. Il existe probablement des normes de preuves fournies qui en réalité limitent la latitude donnée de façon habituelle et satisfaisante; je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner votre avis à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington
Le 28 mai 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires
Sénat
Ottawa, Ontario

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 13 mai 1975, au sujet de l'article 3(c) du décret de remise visant les aéronefs exportés temporairement (TR/7521).

C'est un nouvel exemple de responsabilité des douanes et accise dans leur contribution à l'application d'une règle dans laquelle se réflète l'intention et la politique d'un autre ministère. Dans ce cas, le ministère ayant émis ces recommandations est celui des Finances et ses délégués pourraient peut-être vous conseiller à ce sujet.

Quant à nous, nous considérons satisfaisants pour l'application de la règle, les types suivants de preuves.

1. Article 3(a)(i): «La date de leur importation initiale au Canada»

Preuve: Formule remplie de déclaration d'entrée au Canada.

2. Article 3(2)(ii): «La date de leur achat initial au Canada»

Preuve: Copie de la facture appropriée du fabricant ou document d'achat

3. Article 3(d): «Employés exclusivement à l'extérieur du Canada pour une période d'au moins trente jours et en exécution d'un contrat de services aériens ou commerciaux»

Preuve: Copie du contrat approprié et «dossier de l'usage» demande d'après l'article 3(e).

[*Interprétation*]

May 13, 1975

F. E. Light, Esq.,
Chief,
Legislation Division,
Customs Operations Branch,
Department of National Revenue,

Re: SI/75-21, Temporary Export of Aircraft Remission Order

Dear Mr. Light:

Before referring the above Order to the Committee, I would like to take up with you section 3(c), which appears on the surface to give a wide discretion to the Deputy Minister to determine what is satisfactory evidence. It is probably the case that there is some standard form of supplying evidence which would, in fact, circumscribe the discretion given in a manner that is usual and satisfactory, I shall be glad of your advice in this respect.

With kind regards, Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.
May 28, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Eglington,

Thank you for your letter of May 13, 1975, concerning section 3(c) of The Temporary Export of Aircraft Remission Order (SI/75-21).

This represents another of those instances where Customs and Excise is responsible for assisting in the administration of an Order in which is reflected the intent and policy of another Department. In this case, the recommending Department is the Department of Finance and perhaps their designated representative should be allowed the opportunity to advise you on this matter.

For our part, the following types of evidence are considered satisfactory in the administration of this Order.

1. Section 3(a)(i): "the day of their original importation into Canada"

Evidence: a completed Canada Customs Entry Form

2. Section 3(2)(ii): "the day of their original purchase in Canada"

Evidence: a copy of the applicable manufacturer's invoice or record of purchase

3. Section 3(b): "used exclusively outside of Canada for a period of not less than thirty days in fulfillment of a contract for commercial air service"

Evidence: copy of the pertinent contract and the "record of use" required under section 3(e)

[*Text*]

Alors que les données ci-dessus établissent la «preuve satisfaisante» qui est demandé aux requérants pour prouver le bien-fondé d'une réclamation, il peut se produire des cas où la preuve spécifique n'est pas disponible. Par exemple, le premier propriétaire peut manifester de la mauvaise grâce à fournir une copie de la facture du fabricant ou le dossier d'achat ou bien, pour quelque raison que ce soit, il se peut qu'il ne puisse fournir la preuve. Un autre exemple, peut, compte tenu de la période de dix ans, entraîner l'impossibilité de produire une copie de la déclaration en douane afférente à l'appareil importé. Nous pensons que, pour de tels cas, il faudrait accorder au sous-ministre une possibilité de souplesse et de latitude lui permettant d'accepter d'autres sortes de documents valides lorsque un requérant fait une réclamation d'après le décret de remise.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles et vous apporteront les éclaircissements nécessaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef,
Division de la législation
F. E. Light

DÉCRET DE REMISE VISANT LES AÉRONEFS EXPORTÉS TEMPORAIREMENT

Loi sur l'administration financière

C.P. 1975-287

le 20 août 1975

1. Il s'agit d'un autre décret de remise qui, selon l'avis du bureau du Conseil privé, n'est pas du tout un texte réglementaire.

2. L'article 3(c) prescrit que soit fournie la preuve «à la satisfaction du sous-ministre» du revenu national sur les douanes et accises. Bien sûr, un tel pouvoir discrétionnaire est limité aux sujets stipulés aux alinéas (a) et (b) de l'article 3. En réponse à la demande de renseignements, les douanes et accises ont déterminé la preuve habituellement considérée comme satisfaisante et il semble que la prérogative est utilisée en faveur des transporteurs qui sont incapables de fournir la «preuve satisfaisante» habituelle ou qui ne sont pas disposés à la fournir. Vous trouverez ci-joint l'échage de correspondance avec les douanes et accises.

Il est peut être intéressant pour les membres du Comité de constater que, tandis que le mode d'application de l'article 3(c) ne semble oppresser personne, les décrets de remise semblent tenacement rédigés de façon à inclure des dispositions discrétionnaires «à la satisfaction de» qui accroissent l'inquiétude initiale. Il faut remarquer que la rédaction n'est pas l'affaire des douanes et accises mais celle d'autres ministères et généralement celui des Finances.

3. La condition «satisfaisante» de l'article 6 semble inoffensive et exige probablement moins que celle qui exige une démarche dans une forme prescrite par le sous-ministre.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if our counsel has followed up on the suggestion in paragraph 2 of Mr. Light's letter. He says:

[*Interpretation*]

While the above identifies the usual "satisfactory evidence" that would be requested from the applicant in order to substantiate a claim, situations could arise where this specific evidence may not be available. For example, the original owner may be reluctant to supply a copy of the manufacturer's invoice or record of purchase or for some reason may be unable to supply this evidence. Another example might involve the inability, in view of the ten year time period, to produce a copy of the Customs entry in respect of an imported unit. In such cases, we consider that some degree of flexibility and discretion should be provided the Deputy Minister to allow him to accept other forms of valid documentation when a claim is made by an applicant under this remission order.

I trust this will be of assistance to you and will offer some clarification in this matter.

Yours truly,

F. E. Light,
Chief,
Legislation Division.

TEMPORARY EXPORT OF AIRCRAFT REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1975-287

August 20, 1975

1. This is another Remission Order which is not, in the Privy Council Office's view, a statutory instrument at all.

2. Section 3(c) provides for the furnishing of evidence that is "considered satisfactory to" the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise. Such a discretionary power is, of course, limited to the matters referred to in paragraphs (a) and (b) of section 3. In response to enquiry the Customs and Excise have outlined the evidence which is usually regarded as being satisfactory and it would appear that discretion is used in favour of carriers unable or unwilling to provide the usual "satisfactory evidence". The exchange of correspondence with the Customs and Excise is attached.

Committee members may wish to note that, while the manner of application of section 3(c) would seem to work no hardship on anyone, Remission Orders seem persistently to be drafted in such a way as to include discretionary "to the satisfaction of" provisions which give rise to initial disquiet at least. It must be observed that the drafting lies not with the Customs and Excise but with other Departments, commonly Finance.

3. The "satisfaction" provision in section 6 appears innocuous and is probably less demanding than a provision which requires application in a form prescribed by the Deputy Minister.

M. Robinson: Je me demande, monsieur le président si notre conseiller a tenu compte de la suggestion présentée par M. Light dans le deuxième paragraphe de sa lettre:

[*Texte*]

> In this case, the recommending Department is the Department of Finance and perhaps their designated representative should be allowed the opportunity to advise you on this matter.

• 1215

Mr. Eglington: No, I have have not referred it to Finance at this stage.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you think that that should be done, Mr. Robinson, then, would you do that and then we can perhaps have a discussion.

Are there any other questions?

Mr. Robinson: The only think I was going to say is that in the second-last paragraph of Mr. Light's letter he says:

> In such cases, we consider that some degree of flexibility and discretion should be provided the Deputy Minister to allow him to accept other forms of valid documentation . . .

Whatever that means, I wonder whether our counsel is satisfied with that statement.

Mr. Eglington: I attempted to deal with that in the second paragraph of point two in the commentary that, while it seems fair in each of the cases that we have considered under remission orders, nevertheless every remission order was always drafted in these discretionary terms.

I wonder whether it really is, first of all, necessary to give the deputy ministers discretion in every instance, and secondly, even if it is considered necessary from an administrative point of view, whether it is necessarily desirable from the Committee's point of view.

Mr. Robinson: The question is who should be able to determine what is satisfactory evidence, I suppose.

Mr. Eglington: At the moment, it is the Deputy Minister. Remission orders are another serving all of their own.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. In any event, you are following it up with the Department of Finance. While it does seem to give cause to describe these vast discretionary powers, do we have actual instances of people coming to us as parliamentarians and saying they feel aggrieved by them. This is always something that concerns me. You would think there would be more of an outcry. You might find that, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The point that is normally taken by Mr. Light is that the provisions are there to, in fact, guard against hardship and to guard against situations in which people cannot supply the actual letter of reform and documents that they must put in. Therefore, the Deputy Minister has discretion to accept something less.

Mr. Robinson: It only works in one direction. It works in favour of the applicant.

Mr. Eglington: That would appear to be the purpose for which they use it. Of course, textually, it could work against an applicant.

Mr. Robinson: It depends on whether you have a benevolent Deputy Minister or otherwise. It is sort of like the old law of the length of your shoes, the kind of law that you get.

[*Interprétation*]

> «Dans ce cas, le ministère ayant émis ces recommandations est celui des Finances et ses délégués pouvaient peut-être nous conseiller à ce sujet

M. Eglington: Non, je n'ai pas encore soumis cette question aux Finances.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons le faire, si vous le voulez, monsieur Robinson. Nous aurons ensuite une discussion à ce sujet.

Avez-vous d'autres questions?

M. Robinson: Je voulais simplement faire remarquer que dans l'avant-dernier paragraphe de sa lettre, M. Light dit:

> Nous pensons que, pour de tels cas, il faudrait accorder au sous-ministre une possibilité de souplesse et de latitude lui permettant d'accepter d'autres sortes de documents valides . . .

Quelle que soit la signification de cette phrase, j'aimerais savoir si notre conseiller est satisfait de cette déclaration.

M. Eglington: J'ai essayé d'y répondre dans le second paragraphe de la deuxième partie de mes remarques en disant que, même si cette déclaration s'applique à tous les cas de décrets de remise que nous avons examinés, il n'en reste pas moins que chaque décret de remise avait toujours été rédigé en termes discrétionnaires.

Je me demande s'il est toujours nécessaire de donner toute latitude au sous-ministre et, d'autre part, même si c'est nécessaire sur le plan administratif, je me demande si cela est souhaitable pour le Comité.

M. Robinson: La question est de savoir qui serait habilité à déterminer si une preuve est satisfaisante ou non.

M. Eglington: A l'heure actuelle, c'est le sous-ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. De toute façon, vous poursuivez cette affaire avec le ministère des Finances. Même s'il y a tout lieu de croire que ces pouvoirs discrétionnaires étaient très étendus, avons-nous des exemples concrets de parlementaires qui s'en soient plaint. Il y a toujours quelque chose qui me préoccupe. Je pensais qu'il y aurait plus qu'une simple plainte. Mais vous vous en occuperez, monsieur Eglington.

M. Eglington: M. Kight explique qu'il existe des dispositions pour prévenir toute situation dans laquelle une personne ne pourrait pas obtenir les documents nécessaires. Dans ce cas, le sous-ministre a toute discrétion pour accepter d'autres documents.

M. Robinson: Cela ne va que dans un sens, soit en faveur du demandeur.

M. Eglington: Cela semble être l'objectif poursuivi ici. Textuellement, bien sûr, cela pourrait aller dans l'autre sens.

M. Robinson: Tout dépend de la bienveillance du sous-ministre. C'est un peu un poids deux mesures.

[*Text*]

Mr. Eglington: The length of the Chancellor's foot.

Mr. Robinson: Yes, the Chancellor's foot. I do not know whether that is really a satisfactory way of doing it. I cannot really think of a better way at the moment, but surely we are not back in the Star Chamber yet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, in fairness to the discretionary authority that is granted, it is only in a pretty limited field as to the satisfactory nature of the evidence to be submitted, because the ground rules are laid down in the order, are they not, as to just what you can get over a period of time—an amount equal to 120th of the sales tax paid, for example, and that sort of thing.

I think, concerning the financial implications, there is not all that much discretion there. It is just a right for the Deputy Minister to say to the fellow, "Look, I will take your application by statutory declaration or take it in some other way." Is that not it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: That is how Mr. Light explains it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you think this is not good practice? We have no reason to think it is not good practice.

Mr. Eglington: I suppose I am not in a very good position here, but I have never heard of an aggrieved exporter picketing and complaining about not getting a remission.

Mr. Robinson: It is really the principle I am concerned about. I think you are probably quite right, Mr. Chairman, that, in essence, it really does not amount to a hill of beans. In principle, I think it is pretty important. I do not know how you get around it.

• 1220

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No; I grant you that the principle is important but I think we must clearly identify that the discretion lies in a certain small field rather than the . . .

All right then, the rest of the material that comes before us is without opinion or commentary by counsel, but I will list it so any members with questions . . . SOR/75-267, the Slaughter Cow Stabilization Regulations, 1974-75, under the Agricultural Stabilization Act; the next is SOR/75-268, Potato Stabilization Order, 1975, under the same act; the next is SOR/75-299, Hull Construction Regulations, an amendment, under the Canada Shipping Act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in connection with that one, is it customary to use both metres and feet and inches? I notice that it is used in this one here particularly. It says, down towards paragraph number two, of the statute . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Section 2 "98(iii), for example.

Mr. Robinson: Yes, that is right. It says: "7.62 metres (2 feet 6 inches)." Can we expect this to be the way that measurements are going to be determined on all of our statutes? Or should we be using one or the other?

[*Interpretation*]

M. Eglington: C'est le sous-ministre qui décide.

M. Robinson: Oui, mais je ne suis pas sûr que ce soit la bonne façon de procéder. Pour le moment, je ne vois pas de meilleure solution.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, je dois vous signaler cependant que ces pouvoirs discrétionnaires sont quand même assez limités puisqu'il s'agit de déterminer si les preuves soumises sont satisfaisantes; en effet, des règlements sont établis en ce qui concerne les sommes que vous pouvez obtenir en une période donnée soit, par exemple, un montant égal à 120 fois celui des taxes de vente payées.

Cependant, en ce qui concerne les conséquences financières, je ne pense pas que les pouvoirs discrétionnaires soient très importants. En effet, le sous-ministre, le ministre peut simplement dire qu'il acceptera la demande par déclaration réglementaire ou qu'il l'acceptera d'une autre façon. Est-ce exact, monsieur Eglington?

M. Eglington: C'est ainsi que M. Light l'explique.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pensez que ce n'est pas une bonne pratique? Je ne vois pas pourquoi.

M. Eglington: Je ne pense pas être très bien placé pour le dire mais je n'ai jamais entendu un journaliste se plaindre de ne pas avoir obtenu une remise.

M. Robinson: C'est le principe qui me préoccupe. Vous avez raison, monsieur le président, tout cela ne représente pas grand chose. Mais c'est le principe qui est important. Comment s'en sortir?

Le coprésident (M. McCleave): Non. J'admets que le principe est capital, mais j'estime que nous devrons préciser que la discrétion est de peu d'étendue . . .

Très bien, le reste des documents qui nous sont soumis ne sont pas accompagnés d'opinions ou d'observation du conseiller juridique; cependant, je vais les classer de façon que les membres qui ont des questions à poser . . . -DORS/75-267: Règlements concernant la stabilisation du prix des vaches d'abattage, 1974-1975 en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles; le suivant, DORS/75-268: Décret Sur la stabilisation du prix des pommes de terre, 1975 en vertu de la même loi; puis DORS/75-299: Règlements sur la construction des coques, amendement à la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Robinson: Monsieur le président, à ce dernier sujet, est-il coutume d'employer et les mètres et les pieds et pouces en même temps? Cela se présente dans ce cas particulier. Il est dit vers le paragraphe 2 du décret:

Le coprésident (M. McCleave): Article 2 «98.(iii)» par exemple.

M. Robinson: Oui, exactement. Je cite: «.762 mètre (2 pieds et demi).» Devons-nous supposer que c'est de cette façon que les mensurations seront déterminées dans tous les décrets? Ou devons-nous employer l'une ou l'autre mesure?

[*Texte*]

Mr. Eglington: I took it, Mr. Robinson, that since we are now in the process of having this foreign system foisted upon us there is an attempt to make it intelligible to ordinary mortals and to say what these funny things are in imperial measures.

Mr. Robinson: I agree in part with that. On the other hand, if we are trying to get people to use this foreign nomenclature and method, it would seem to me that if you put feet and inches that is the only section that people are going to look at. They are not going to look at the number of . . .

Mr. Eglington: Well we are dealing with safety, and it may be better to allow people like myself to continue thinking in the way in which we have been brought up and to have safe hulls, than to have paper-thin hulls because somebody does not understand that 0.762 metres is 2 feet 6 inches.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Mr. Robinson has an interesting point in this, and we might find out, there must be a directive somewhere to the government departments as to the increasing use of metrification.

Miss Mayrand: Before long they will not be able to use inches and feet, but it is part of the transition, this thing of brackets. The official is in metres now, the other one is just as an indication.

Mr. Robinson: Does the same thing apply in all statutes, or does it just happen to be this one?

Miss Mayrand: I know that it applies to the packaging and labelling, you know, the implementation of the metric system to the . . .

Mr. Robinson: It seems to me that it is desirable to have both for a transitory period of time but, other than that, I do not know. I just thought we should be consistent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think I had better give you a copy of some doggerel verses I wrote on this subject, Mr. Robinson, beginning:

> The foreigners have taken over, They've leapt across the Straits of Dover . . .

Our counsel has a copy of it, it gave him much amusement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am going to write the new version of "Baby It's Cold Outside," that very popular love song of a while back, in both Celsius and Fahrenheit.

If we are all ready then, SOR/75-310, the Boating Restriction Regulations, under the Canada Shipping Act; SOR/75-343, the Northwest Territories Fishery Regulations, and amendment thereto, again under the Fisheries Act; the next one is SOR/75-345, Canada Labour Standards Regulations; the next one is SOR/75-379, the Civil Service Insurance Regulations, amendment thereto; SOR/75-381, the Wheat Producers Payments Determination Regulations, under the Two-Price Wheat act, and I notice that although there must be a metric equivalent to bushels they have said bushels here.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, vu que nous sommes en période de transition et que ce système nous est imposé, j'ai estimé que nous devions nous efforcer de le rendre intelligible aux simples mortels et d'indiquer qu'il s'agissait des mesures impériales.

M. Robinson: Je suis en partie de votre avis. D'autre part, si nous voulons habituer les gens à se servir de cette nomenclature et méthode étrangères, il me semble que si vous indiquez les pieds et pouces, les gens se contenteront de consulter ces chiffres. Ils ne chercheront pas le nombre de . . .

M. Eglington: Il est question de sécurité il vaudrait peut-être mieux permettre à des gens comme moi de continuer à penser selon l'éducation qu'ils ont reçu et que les coques soient solides, plutôt que d'avoir des coques en papier de soie parce que quelqu'un n'a pas compris que 0.762 mètre se traduit par 2 pieds et 6 pouces.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que M. Robinson a soulevé là un point intéressant et peut-être pourrions-nous découvrir s'il y a quelque part dans les ministères des directives sur la façon d'accélérer l'usage du système métrique.

Mlle Mayrand: Les gens ne pourront plus bientôt utiliser les pouces et les pieds et ces parenthèses ne sont que transitoires. La mesure officielle est en mètres présentement, l'autre n'étant qu'un indicateur.

M. Robinson: Est-ce que cela s'applique à tous les décrets ou à celui-ci seulement?

Mlle Mayrand: Je sais que cela s'applique à l'empaquetage et à l'étiquetage, soit l'application du système métrique à . . .

M. Robinson: Il me semble désirable d'employer l'un comme l'autre durant la période de transition mais, par contre, j'ai des doutes. Nous devons tenir à la logique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ferais peut-être mieux, Monsieur Robinson, de vous donner un exemplaire de quelques vers de mirliton que j'ai composé à ce sujet et dont voici les premiers:

> Les étrangers ont pris le relais Ils ont franchi le pas de Calais

Notre conseiller juridique en a un exemplaire qui l'amuse beaucoup.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais composer une nouvelle version de «Baby/It's Cold Outside», cette romance populaire du temps passé, en celsius et en fahrenheit.

Si nous sommes prêts, passons au DORS/75-310: Règlements sur les restrictions à la conduite des bateaux en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada; DORS/75-343; Règlements de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modifications en vertu de la Loi sur les pêcheries; ensuite DORS/75-345: Règlements du Canada sur les normes du travail; DORS/75-379: Règlements concernant l'assurance du service civil et modifications; DORS/75-381: Règlements sur la fixation des paiements aux producteurs de blé en vertu de la Loi sur le double prix du blé; et je constate que bien qu'il y ait un équivalent métrique des boisseaux, on emploie ici boisseau.

[*Text*]

The next one is SI/75-12, now they just treat this, in our agenda, as a proclamation and I think the Clerk said it should read:

• 1225

> This is a proclamation dealing with an Act to amend the Supreme Court Act in the Federal Court Act . . .

These are really the proclamations when acts come into force. Are they properly before us, Mr. Eglington or is this just for our information?

Mr. Eglington: No, I take the view that it is properly before us, the act says made by proclamation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. On the future agendas it should be proclamation of such and such an act, at least to identify it.

The next ones are SI/75-53—Douglas Aircraft Remission Order under the Financial Administration Act, SI/75-65—Municipal Improvements Assistance Cessation Order under the Municipal Improvements Assistance Act, the proclamation by SI/75-70 of the Act to amend the Army Benevolent Fund, SI/75-75, Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order and finally SI/75-78, Proclamation of the Two-Price Wheat Act.

One meeting will be held the week after next on Monday evening I believe to accomodate the young gentlemen who could not appear in the daytime. They are dealing with their Tuesday business but Tuesdays are pretty well taken up so this is for the information of those reading our public record and for the information of the Senators and members.

The meeting is adjourned.

[*Interpretation*]

Le prochain est le DOR/75-12 que notre ordre du jour indique comme étant une proclamation et il me semble que le greffier a dit que le texte devrait en être ainsi formulé:

> C'est une proclamation relative à une loi modifiant la Loi sur la Cour suprême de la Loi sur la Cour fédérale . . .

Il y a vraiment proclamation lorsque les lois sont mises en vigueur. Est-ce bien ce que nous avons sous les yeux, monsieur Eglington, ou est-ce que ceci est à simple titre d'information?

M. Eglington: Non, j'estime que ce que nous avons sous les yeux est authentique, la loi dit par proclamation.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. A l'avenir, l'ordre du jour devra indiquer proclamation de telle et telle loi au moins pour l'identifier.

Le prochain article est le TR/75-53: Décret de remise à l'égard d'aéronefs Douglas en vertu de la Loi sur l'administration financière; ensuite le TR/75-65: décret de cessation de l'aide aux améliorations municipales en vertu de la Loi sur l'aide aux améliorations municipales; TR/75-70: relativement à la loi modifiant la Loi sur le fonds de bienfaisance de l'armée; TR/75-75: décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques; et, enfin, TR/75-78: proclamation de la Loi sur le double prix du blé.

La prochaine réunion aura lieu dans une semaine en huit, le lundi dans la soirée, je crois, à cause des jeunes gens qui ne peuvent comparaître pendant la journée. Leur activité du mardi les absorbe trop et ceci est donc à l'intention du lecteur, des sénateurs et des députés.

La séance est levée.

Issue No. 46

Thursday, November 13, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 46

Le jeudi 13 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

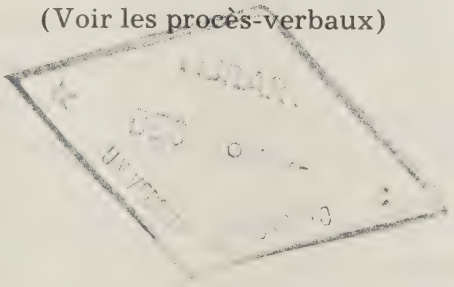
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29681—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
Baldwin	Béchard
	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Reid—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (*b*)

On Thursday, November 6, 1975:

Mr. Reid replaced Mr. Railton

Conformément à l'article 65(4)(*b*) du Règlement

Le jeudi 6 novembre 1975:

M. Reid remplace M. Railton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1975
(48)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3.37 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered: correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport, dated July 21, 1975 and October 16, 1975, relating to SOR/73-537, Search Initiator Buoy Regulations; correspondence between the Acting Director, Legal Services, Department of Agriculture, and Counsel to the Committee, dated October 15, 1975, relating to SOR/75-266, Feed Grain (*Eastern Canada*) Assistance Regulations, 1975; correspondence between Counsel to the Committee, and Counsel, St. Lawrence Seaway Authority, and Legal Adviser, Privy Council Office, dated July 14, 1975, July 16, 1975 and September 12, 1975, relating to SOR/74-98, St. Lawrence Seaway Regulations re transit of vessels.

On letters dated July 15, 1975, August 11, 1975, and September 4, 1975, relating to SOR/75-196, Public Service Inquiry Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond further with the Clerk of the Privy Council with respect to certain comments of the Committee.

On SOR/73-288, Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the regulations.

On SOR/74-8, Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport, dated August 19, 1975 and October 16, 1975, relating to SOR/74-573, SOR/75-255, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1975
(48)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godgrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permament, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972. c. 38. (*Voir procès-verbal du 24 octobre 1974, Fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique du ministère des Transports en date du 21 juillet 1975 et du 16 octobre 1975, concernant le DORS/73-537—Règlement sur les balises flottantes de recherche; la correspondance échangée entre le directeur adjoint, services juridiques du ministère de l'Agriculture et le conseiller du Comité, en date du 15 octobre 1975 concernant le DORS/75-266—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes (*provinces de l'Est*), 1975; la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller de l'Administration de la voie maritime du St-Laurent, et le conseiller juridique, du bureau du Conseil privé, en date du 14 juillet 1975, du 16 juillet 1975 et du 12 septembre 1975, concernant le DORS/74-98—Règlement sur la voie maritime—objet navires transitants.

Les lettres du 15 juillet 1975, du 11 août 1975, et du 4 septembre 1975, concernant le DORS/75-196—Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique,

Le conseiller du Comité convient de communiquer à nouveau avec le greffier du Conseil privé concernant certains commentaires du Comité.

DORS/73-288—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes,

Le conseiller du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires sur le règlement.

DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux,

Le conseiller du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant certains commentaires sur le règlement.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, en date du 19 août 1975 et du 16 octobre 1975 concernant le DORS/74-573, le DORS/75-255—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification.

On SOR/75-254, Air Transportation Tax Regulations,

Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Transport with respect to certain comments on the regulations.

The Committee considered: SOR/75-498, Air Transportation Tax Order; SOR/75-401, The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment; SOR/75-403, Whaling Regulations, amendment; SOR/75-405, Boating Restriction Regulations, amendment; SOR/75-406, Load Line Regulations (*Sea*), amendment; SOR/75-407, Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment; SOR/75-408, Canada Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendment; SOR/75-409, Canadian Egg Pricing (*Interprovincial and Export*) Regulations; SOR/75-414, Rabitt Lake Uranium Workers Hours of Work Regulations; SOR/75-415, General Load Line Rules, amendment; SI/75-81, Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-82, Section 14 of the Judges Act Proclaimed in Force July 4, 1975; SI/75-83, Proclaimed in Force July 4, 1975 (*An Act to amend the Judges Act*); SI/75-84, P.E.I. Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-87, Section 17 of the Judges Act Proclaimed in Force July 25, 1975.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that correspondence relating to SOR/73-537, SOR/74-98, SOR/75-196, SOR's/74-573, 75-255, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-266, SOR/73-288, SOR/74-8, SOR/75-254 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:56 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/75-254—Règlement sur la taxe de transport aérien,

Le conseiller du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur le règlement.

Le Comité étudie: le DORS/75-498—Décret sur la taxe de transport aérien; le DORS/75-401—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification; le DORS/75-403—Règlement de chasse à la baleine—Modification; le DORS/75-405—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification; le DORS/75-406—Règlement sur les lignes de charge (*navires de mer*)—modification; le DORS/75-407—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification; le DORS/75-408—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification; le DORS/75-409—Règlement sur la fixation des prix des œufs du Canada (*marchés interprovincial et d'exploitation*); le DORS/75-414—Règlement sur la durée du travail des travailleurs de l'uranium à Rabbit Lake; le DORS/75-415—Règles générales sur les lignes de charge—Modification; le TR/75-81—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification; le TR/75-82—L'article 14 de la Loi sur les juges proclamé en vigueur le 4 juillet 1975; le TR/75-83—Proclamée en vigueur le 4 juillet 1975 (*Loi modifiant la Loi sur les juges*); le TR/75-84—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île du Prince-Édouard—Modification; le TR/75-87—L'article 17 de la Loi sur les juges proclamée en vigueur le 25 juillet 1975.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance concernant le DORS/73-537, le DORS/74-98, le DORS/75-196, les DORS/74-573, 75-255 ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité concernant le DORS/75-266, le DORS/73-288, le DORS/74-8 le DORS/75-254 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 13, 1975

• 1540

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We now have a quorum for the consideration of the business before the Committee this afternoon. Before we call the business, Mr. Co-Chairman, perhaps we could advise the meeting that the members from both Houses—to the number of 12, I think—signed the budget and the submissions that we made to the two Speakers and that these have been delivered. I gather our contractors, Mr. Eglington and Miss Mayrand and Mrs. Leroux, are being paid. Am I correct on that?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to Statutory Instruments Committee): We were paid on account for October.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So the show is on the road. The other matter—I should have mentioned this before. We had a very nice letter to the Committee from Dr. Railton who has been appointed Parliamentary Secretary to the Minister of Veterans Affairs. He has to remove himself from some of the committees he has been sitting on, but he wished us well and said that he enjoyed himself on this Committee. I met him personally and wished him well as Parliamentary Secretary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did I inform the Committee that Senator Robichaud had resigned?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not believe so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I sent his letter on to the Government Whip in the Senate asking him to take note of this and to act accordingly. I perhaps omitted to tell the Committee that Senator Robichaud had sent a very kind and gracious and appreciative letter saying he was sorry that he was so tied up with some other committees that he could not go on with this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And perhaps finally before we get into the business, I have asked the Clerks to put together the package of transportation and what we could expect to do in Washington during the second week of December, say from a Tuesday to a Thursday, in dealing with the secrecy of information law that they now have and how it is working in that country.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And another after-thought, Mr. Co-Chairman. I got this morning from the Australian High Commission a bundle of documents on the way they deal with freedom of information in Australia. More are coming, but there is a document "Proposed Freedom of Information Legislation, Report of Interdepartmental Committee, December, 1974" and an article "Freedom of Information", a paper presented to the Seminar on Open Government, University of New South Wales, September 6, 1975, by Mr. L. J. Curtis, First Assistant Secretary, Attorney General's Department of the Commonwealth. Mr. Curtis says he will be sending something further later. He said:

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 13 novembre 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons maintenant le quorum requis pour l'étude des questions à l'ordre du jour du Comité pour cet après-midi. Avant de les aborder, monsieur le coprésident, signalons aux membres du Comité ici présents que les membres du Comité venant des deux Chambres—12 en tout, je crois—ont signé le budget ainsi que les mémoires que nous avons envoyés aux deux Orateurs; ces mémoires ont été livrés. Je crois savoir que nos conseillers sous contrat, M. Eglington, M^lle^ Mayrand et M^lle^ Leroux, doivent être payés. Ai-je bien raison?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité des règlements): On nous a payé un acompte pour le mois d'octobre.

Le coprésident (M. McCleave): Tout va donc rentrer dans l'ordre. Il y a un autre point que j'aurais dû soulever plus tôt; le Comité a reçu une très gentille lettre de M. Railton qui vient d'être nommé secrétaire parlementaire du ministre des Affaires des anciens combattants. En raison de cela, il a dû abandonner certains des comités auxquels il siégeait, mais il nous envoie son meilleur souvenir en disant qu'il a eu beaucoup de plaisir à siéger à ce Comité. Je l'ai rencontré moi-même, et je lui ai souhaité bonne chance dans son poste de secrétaire parlementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que j'ai déjà signalé au Comité que le sénateur Robichaud a démissionné comme membre du Comité?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne crois pas que vous nous l'ayez dit.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai fait suivre sa lettre au whip du gouvernement au Sénat pour lui demander d'en prendre note et d'agir en conséquence. J'ai peut-être oublié de dire au Comité que le sénateur Robichaud nous a envoyé une très aimable lettre de reconnaissance, où il dit qu'il regrette d'être tellement occupé dans certains autres comités qu'il ne peut pas continuer à siéger au nôtre.

Le coprésident (M. McCleave): Et finalement, avant d'aborder notre ordre du jour, j'ai demandé au greffier de préparer l'itinéraire et la documentation relative à nos projets pour une visite à Washington pendant la deuxième semaine de décembre, visite du mardi au jeudi par exemple, en vue de nous renseigner sur la nouvelle Loi américaine sur le secret d'État.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous me rappelez, si vous le permettez, monsieur le coprésident, que j'ai reçu ce matin de la Haute commission australienne un paquet de documents au sujet de la liberté d'information en Australie. On doit nous en envoyer d'autres, mais nous avons déjà reçu ainsi le document intitulé «Projet de loi sur la liberté d'information, rapport du Comité interministériel, décembre 1974», ainsi qu'un article «La liberté d'information», exposé présenté au séminaire sur le gouvernement franc et ouvert, à l'université de New South Wales, le 6 septembre 1975, dont l'auteur est M. L. J. Curtis, premier secrétaire adjoint du ministère de l'Avocat général du Commonwealth. M. Curtis d'engage à nous envoyer d'autres documents plus tard. Il dit:

[*Text*]

The first matter, that is, Australian practice in relation to guidelines for the production of papers for Parliament, is not within my own area of responsibility but I am making inquiries on it and will write to you again.

So these deal simply with the freedom of information legislation relevant to Mr. Baldwin's bill.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Shall we leave them with the Clerk of the Committee? Then they will be available to those interested in this subject more especially when we get down to writing the report on this matter some time in the next month. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, before commencing with our agenda, we had Mr. McIntosh appear before the Committee a couple of weeks ago, I guess it was. I wonder if it would be possible to have our counsel prepare a sort of resumé of what Mr. McIntosh really was saying. To me it is very inconclusive. It is really not that helpful. I could not really make too much out of it. I thought we are really losing something by not having something a little more definite. Maybe if we had some sort of brief note from our counsel, even if it meant having consultation with Mr. McIntosh to do so, it might be helpful to the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they are going to meet with Mr. McIntosh. This meeting has not taken place.

Mr. Eglington: Not yet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you bear Mr. Robinson's remarks in mind when you are preparing the report for us?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I agree very much with what Mr. Robinson says, and more especially because counsel remarked rather cryptically at the last meeting that in effect he had cornered Mr. McIntosh on two points but not on two others, or had succeeded in—I have forgotten exactly how he did put it—securing an admission or an avowal or something. What was It?

Mr. Eglington: A disavowal, I think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A disavowal.

Mr. Eglington: On two points, I believe.

• 1545

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I did not know what the two points were and I should be glad to have a further clarification.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I spoke to the Minister of Finance, Mr. Macdonald, about the problems as to whether the Committee would be dealing with guidelines or what sort of documents we would be expected to deal with, at least from his standpoint, when the anti-inflation operations were fully under way. I am to get a considered opinion on November 19 or November 20, which is next week, in any event, from Mr. Macdonald and I suggest that perhaps we put together, if anybody has questions they think they would like to ask in that area, or counsel have questions they would like to ask in that area, if I can have them I will submit them beforehand. I do not think there is much point in going into a committee and ask technical questions and shoot from the hip at a minister

[*Interpretation*]

La première question, à savoir la pratique australienne dans le contexte des principes directeurs régissant la production de documents pour le Parlement, ne relève pas vraiment de ma propre compétence, mais je me renseigne activement et je vous écrirai plus tard à ce sujet.

Les présents documents ont donc trait aux lois sur la liberté d'information qui ont une portée sur le projet de loi de M. Baldwin.

Le coprésident (M. McCleave): Devons-nous les confier au greffier? Ces documents seraient ainsi disponibles et tous ceux qui s'intéressent à ce sujet pourraient s'en inspirer pour rédiger notre rapport au cours du mois prochain. M. Robinson a la parole.

M. Robinson: Avant d'aborder l'ordre du jour, monsieur le président, je vous rappelle que M. McIntosh a comparu devant le Comité il y a environ deux semaines, je crois. J'aimerais demander si notre conseiller pourrait préparer un genre de résumé de ce que M. McIntosh voulait dire essentiellement. Pour moi, ce qu'il a dit est assez vague. Cela ne nous avance pas beaucoup. Moi, je ne suis pas sûr de l'avoir bien compris. Et je trouve que c'est dommage que nous n'ayons rien de plus précis à ce sujet. Peut-être que si nous avions un bref résumé rédigé par notre conseiller, voire en consultation avec M. McIntosh, cela nous serait utile.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que les conseillers doivent rencontrer M. McIntosh. Cette rencontre n'a pas encore lieu.

M. Eglington: Pas encore.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous bien tenir compte donc du commentaire de M. Robinson lorsque vous allez préparer votre rapport?

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord avec ce que dit M. Robinson, et d'autant plus que notre conseiller a lâché, lors de la dernière réunion, un renseignement assez sybillin; il aurait coincé M. McIntosh sur deux questions, mais non pas sur les deux autres, il aurait réussi—j'ai oublié exactement comment il s'est exprimé—à obtenir une confession ou un aveu ou quelque chose de ce genre. Qu'est-ce que c'était?

M. Eglington: Un désaveu, je crois.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Un désaveu.

M. Eglington: De deux choses, je crois.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne savais pas quelles étaient ces deux choses. J'aimerais obtenir des précisions.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai parlé au Ministre des Finances, M. Macdonald, de ce problème, pour savoir si le comité traiterait des indicateurs et quelle sorte de documents il aurait à examiner, du moins de son point de vue, lorsque le système anti-inflation serait en vigueur. M. Macdonald doit me donner sa réponse le 19 ou le 20 novembre, soit la semaine prochaine. Je propose de grouper vos questions, si vous en avez, de même que celles du conseiller s'il désire en poser. Dans ce cas, je pourrais les présenter à l'avance. Je ne crois pas qu'il vaille la peine de nous réunir en comité pour poser à la légère des questions au Ministre et pour recevoir le même genre de réponses. Il faut que les questions soient bien approfondies, directes et claires pour savoir précisément où nous en sommes.

[*Texte*]

and get shot back by the minister from the hip in the same way. I think that they should be pretty reasoned questions and straightforward and clear questions so we could have it all on record and know precisely where we fit.

So, would you give that some thought, Mr. Eglington, and I would propose to submit them to him for his legal people and advisers by not later than Tuesday of next week. The appearance of the Minister is on Thursday.

This afternoon we have first SORS/73-537—Search Initiator Buoy Regulations (Before the Committee May 1, 1975) referred to in correspondence by the Ministry of Transport as Emergency Position-Indicating Buoy Regulations. There are a letter from Mr. Eglington to Hunter Gordon of the Department of July 21, a quotation from Section 400.(1)(c) of the Canada Shipping Act, which forms a part of the question, and Mrs. Temple's answer to Mr. Eglington of October 16, 1975, accompanied by a memorandum on behalf of a K. C. Angus, Superintendent of Equipment and Cargo, and these are printed in that particular order. It should be noted that one letter, the one of October 16, 1975, the first paragraph will be quoted herein. The second paragraph will appear later in our proceedings when we reach SOR/74-573.

July 21, 1975

Hunter Gordon, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/73-537, Search Initiator Buoy Regulations

Dear Mr. Gordon:

The Committee considered these Regulations on May 1st and attention was directed to section 8(1)(a). I am directed to enquire why an absolute discretion is conferred on the masters of tugs operating continuously in waters less than 3000 feet in depth to determine the length of the anchor lines of their vessels. I am also directed to pass on to you the Committee's recommendation that section 400(1)(c) of the Canada Shipping Act be amended by elaborating the subject matter to which it in practice is made to refer, and by adding a specific mention of anchor lines and their lengths.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Section 400(1)(c)—Canada Shipping Act

"The Governor in Council may make regulations respecting

...

(c) the construction of equipment and the class and quantity of various types of equipment to be carried in any vessel including the marking of boats, life boats, life rafts and buoyant apparatus so as to show the dimensions thereof and the number of persons authorized to be carried thereon;"

[*Interprétation*]

Voulez-vous y songer, monsieur Eglington? Je suggère que nous donnions nos questions au conseiller pour qu'il en discute avec les autres conseillers juridiques au plus tard mardi de la semaine prochaine. Le Ministre viendra jeudi.

Nous examinerons tout d'abord cet après-midi le document DORS/73-537, Règlement sur les balises flottantes de recherche (présenté au comité le 1er mai 1975), dont il est question dans la correspondance que nous avons échangée avec le Ministère des Transports. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Hunter Gordon du ministère, en date du 21 juillet, et une citation de l'article 400 (1) (*c*) de la Loi sur la marine marchande du Canada, car cette loi s'applique aussi, de même que la réponse de Mme Temple à M. Eglington, en date du 16 octobre 1975 accompagnée d'un mémoire écrit au nom de M. K. C. Angus, surintendant de l'équipement et des cargaisons. Vous trouverez les documents dans cet ordre. Nous citons le premier paragraphe de la lettre du 16 octobre. Le second paragraphe sera cité un peu plus loin, lorsque nous examinerons le document DORS/74-573.

Le 11 juillet 1975

Monsieur Hunter Gordon,
Conseiller juridique,
Ministère des Transports,
Immeuble du Ministère des Transports,
Place de Ville,
Ottawa (Ontario), K1A 0N5.

Objet: DORS/73-537, Règlement sur les balises flottantes de recherche

Cher monsieur Gordon,

Le 1er mai dernier, le Comité a étudié le règlement susmentionné et a accordé une attention spéciale à l'article 8(1)*a*). On m'a chargé de vous demander pourquoi la longueur de l'orin peut être laissée au choix du capitaine dans le cas des navires en exploitation permanente dans des eaux dont la profondeur est inférieure à 3000 pieds. On m'a en outre chargé de vous informer que le Comité recommande que l'article 400(1)*c*) de la Loi sur la marine marchande du Canada soit modifié de manière à en agrandir l'objet par l'adjonction d'une mention précise des orins et de leur longueur.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

Le Conseiller,
G. C. Eglington

Article 400(1)*c*)—Loi sur la marine marchande du Canada

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant

...

c) la construction de l'équipement, la classe et la quantité des divers types d'équipement que tout bâtiment doit avoir à bord, y compris le marquage des chaloupes, embarcations de sauvetage, radeaux de sauvetage et engins flottants de façon à en indiquer les dimensions et le nombre de personnes qu'ils sont autorisés à recevoir;»

[*Text*]

October 16, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
The Senate,
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

Extract

Re: SOR/73-537, Emergency Position Indicating Buoy Regs.,

Dear Mr. Eglington:

With respect to your letter dated July 21st on the subject of the Emergency Position Indicating Buoy Regs., I am enclosing herein a copy of a memo which I have received from Captain Angus of this Department and I hope this explains the reason for paragraph 8(1)(a). With respect to the suggestion for an amendment to paragraph 400(1)(c) of the Canada Shipping Act, I personally cannot advise amending it in such a way unless there was some question that the general words in the paragraph do not already include the particular subject matter of the proposed regulations. If the general words of the paragraph already include the subject matter of the proposed regulations (and in this case I think that they do), then such an amendment is not only unnecessary but raises the question as to what other types of equipment are by implication not included in the general words of the paragraph.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

Re: Emergency Position Indicating Buoy Regulations—SOR/73-537

Reference is made to your memo of September 16, 1975 with attached letter from the Standing Joint Committee on Regulations concerning the discretion conferred on masters of tugs in respect of anchor lines for EPIB's.

Firstly we should point out that the Regulations refer to the anchor lines of the buoys not the anchor lines of the vessels as seems to be the impression of Mr. Eglington.

The provision in paragraph 8(1)(a) of the Regulations respecting the discretion of the masters of tugs as to the length of the anchor lines was included for the following reasons: . . .

(i) Although vessels (tugs) are certificated to operate on certain voyages which can cover extensive areas it is appreciated that they may not normally operate beyond limited areas where the depths of water do not reach 3000 feet.

(ii) To require anchor lines on the buoys of a length exceeding the maximum depth of water encountered in the normal operating area of the vessel is considered to be unrealistic.

[*Interpretation*]

Le 16 octobre 1975

M. G. C. Eglington, conseiller,
Comité mixte des Règlements et
autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Extrait

Objet: DORS/73-537—Règlement concernant les balises flottantes de recherche à bord des navires

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 21 juillet, concernant le Règlement sur les balises flottantes de recherche à bord des navires, je vous envoie sous ce pli copie d'une note que m'a fait parvenir le capitaine Angus, du ministère concerné, en espérant que vous y trouverez justification de l'adjonction de l'alinéa 8(1)*a*). Quant à la proposition de modification de l'alinéa 400(1)c) de la Loi sur la Marine marchande du Canada, je ne peux recommander personnellement qu'il soit ainsi modifiée, à moins qu'il ne soit pas clair de par sa formule bien générale, que l'alinéa englobe déjà l'objet précis du règlement proposé. Mais, si les termes généraux de l'alinéa englobent déjà les questions précises dont traite le règlement proposé (et je crois que c'est le cas), alors une telle modification est non seulement inutile, mais nous fait nous demander si d'autres pièces d'équipement ne pourraient pas, par induction, être exclues de la formulation générale de l'alinéa.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

M^me^ D. Temple,
Conseillère juridique.

Objet: Règlement sur les balises flottantes de recherches DORS/73-537

Cette lettre se rapporte à votre note de service du 16 septembre 1975 et à la lettre du Comité mixte des Règlements et autres textes réglementaires qui y était annexée, concernant les pouvoirs conférés au maître d'équipage de remorqueurs quant aux orins de balises flottantes de recherche.

Premièrement, il faut mentionner que ce Règlement concerne les orins des balises et non pas les orins des bâtiments, comme semble le croire M. Eglington.

La disposition de l'alinéa 8(1)*a*) du Règlement concernant les pouvoirs des maîtres d'équipage de remorqueur, quant à la longueur des orins, a été incluse pour les raisons suivantes: . . .

(i) Bien que les bâtiments (remorqueurs) soient autorisés à effectuer des voyages au cours desquels ils parcourent de vastes étendues, il est préférable que, normalement, ils ne naviguent pas au-delà de certaines régions déterminées où la profondeur des eaux est inférieure à 3000 pieds.

(ii) Il n'est pas raisonnable d'exiger que les orins des balises soient d'une longueur supérieure à la profondeur maximale des eaux de la région que le bâtiment parcourt habituellement.

[*Texte*]

(iii) As the master of the vessel, being a responsible person, is best able to know in what depths of water his vessel is operating it is considered appropriate that the discretion as to the length of the anchor line necessary for the buoy be conferred on him.

I trust that the foregoing is sufficient and clear to enable you to reply to Mr. Eglington.

Mr. J. B. Hubbard
for K. C. Angus,
Superintendent,
Equipment and Cargoes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, all this having been printed, have you any commentary thereon? It would seem to me that Mr. Angus did set out the factors that enter into a personal judgment by an official, and perhaps this is a small part of our consideration of the use of discretion by people in government departments.

Mr. Eglington: There are two separate points involved. One is the discretion of the master to set the length of the anchor line and the other was the point that was raised at the meeting at which this regulation was considered as to the possible amendment to Section 400.(1)(c) of the Canada Shipping Act. As far as the length of the anchor line is concerned, Mr. Angus's memorandum makes it plain that it is unusual for tugs to operate in depths of more than 3,000 feet and therefore a shorter length of anchor line is reasonable. He does not really say why it is that some rules are not made as to the length, but he says that masters of vessels are responsible persons and they can set the length of the anchor line.

Mr. Robinson: Is that the length of the line on the buoys?

Mr. Eglington: That is right.

Senator Godfrey: Are we talking about buoys or vessels?

Mr. Eglington: Buoys, but it would seem also, of course, that we are not involved with the discretion of officials, we are involved with the discretion of masters of ships.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I stand corrected.

Mr. Eglington: . . . Who presumably would be concerned with the safety aspects of the matter. It would appear that the authorities are perfectly satisfied that the discretion is sensibly used.

Mr. Robinson: I must say I am amazed that a tug would be used as far out as a depth of 3,000 feet. It seems incredible.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They go across the ocean with those oil drilling rigs and the like, in cases when there is difficulty.

Mr. Robinson: The tugs too.

Senator Lafond: Particularly on the West Coast, it would be at least 3,000 feet in depth without being very far removed from the Coast.

[*Interprétation*]

(iii) Le maître d'équipage du bâtiment étant une personne responsable, il est donc le mieux placé pour connaître la profondeur des eaux dans lesquelles son bâtiment naviguera, et ainsi, il est considéré approprié de lui laisser décider de la longueur de l'orin de la balise.

J'espère que ces renseignements sont suffisants et assez clairs pour vous permettre de répondre à M. Eglington.

M. J. B. Hubbard
Pour K. C. Angus,
Superintendant,
Équipement et Cargaisons.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, avez-vous des remarques au sujet de ces documents? Il me semble que M. Angus énumère les éléments qui ont servi à une décision personnelle prise par un haut fonctionnaire et cela nous permet de souligner la discrétion qui est exercée par certaines personnes dans les ministères.

M. Eglington: Il y a deux questions distinctes. La première, a trait à la discrétion qu'exerce le maître d'équipage quant à la longueur des orins, et l'autre question a été soulevée à la réunion où fut discuté le règlement. Nous voulions savoir s'il pouvait y avoir un amendement à l'article 400 (1)(c) de la Loi sur la marine marchande du Canada. Quant à la longueur des orins, le mémoire de M. Angus dit très clairement qu'il n'est pas habituel pour des bâtiments ou remorqueurs de naviguer dans des eaux de profondeur supérieure à 3,000 pieds et que, par conséquent, l'utilisation d'orins plus courts est raisonnable. Il ne dit pas pourquoi il n'y a pas de règlement sur la longueur, mais déclare que les maîtres d'équipages soient responsables et qu'ils puissent établir la longueur des orins.

M. Robinson: S'agit-il de la longueur des orins sur les balises?

M. Eglington: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Parlons-nous de balises ou de bâtiments?

M. Eglington: De balises. Nous ne nous préoccupons pas de la discrétion des représentants, mais de celle des maîtres d'équipages . . .

Le coprésident (M. McCleave): J'accepte cette mise au point.

M. Eglington: . . . qui probablement s'intéressent à l'aspect sécuritaire de la question. Les autorités semblent parfaitement satisfaites de la discrétion qui est exercée.

M. Robinson: Je dois dire que je suis surpris qu'un bâtiment ou remorqueur soit utilisé dans des profondeurs pouvant atteindre 3,000 pieds. Cela me paraît incroyable.

Le coprésident (M. McCleave): Ils traversent l'océan avec ces appareils de forage lorsque des difficultés s'annoncent.

M. Robinson: Les remorqueurs également.

Le sénateur Lafond: En particulier sur la côte Ouest, à certains endroits il y a 3,000 pieds de profondeur pas très loin de la côte.

[*Text*]

Mr. Eglington: On the second point, as a possible amendment to the Shipping Act, Mrs. Temple's reply is, I think, in the circumstances perfectly justified, given the fact that the shipping Act is very old. There is a maritime bill ready to replace the Shipping Act at some point. The maritime bill—I have seen a draft of it—is drawn in much more general terms than the Shipping Act and the same particular problem would not arise under the proposed maritime bill.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just harking back to the point I was making before, and then someone said that the tugs might go right across the Atlantic, I did not think that happened. But it seemed to me that rather than considering the length of the anchor line on the buoy you would be thinking more of the distance from shore. This is what I would have thought would have made a great deal more sense—but we are not concerned about the substance anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We would not be able to build a tug large enough to carry an anchor line that would carry it to shore if it was right across the Atlantic.

Thank you, Mr. Robinson.

SOR/75-266—Feed Grain (Eastern Canada) Assistance Regulations under the Livestock Feed Assistance Act. This was considered first on June 12, 1975, and there is a brief note herewith published.

SOR/75-266

FEED GRAIN (EASTERN CANADA) ASSISTANCE REGULATIONS, 1975

Livestock Feed Assistance Act

P.C. 1975-1000

June 3, 1975

Cautionary Note

In light of the Committee's reaction on May 29, 1975 to the phrase "furnish to the Minister evidence that, in the opinion of the Minister, shows that funds were expended . . ." in SOR/75-160, the Committee may wish to consider whether it desires the deletion of the words "to the satisfaction of the Canadian Livestock Feed Board" where they appear in section 3 of the Regulations.

Meeting June 5/75

Mr. Eglington: In this instance the Committee objected to the use of the phrase "furnished to the Minister evidence that, in the opinion of the Minister, shows that funds were expended". Mr. Hughes has pointed out that the emergency is no longer with us and the regulations would therefore, have no current effect, and that if that form of regulatory device is necessary in the future, the draftsman is advised that it is the Committee's views that subjective phrases are to be eschewed and objective tests are to be set.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In other words, agreeing with what the Committee is talking about.

Mr. Robinson: Is it also suggested or recommended then that the words "to the satisfaction of the Canadian Livestock Feed Board" be deleted?

[*Interpretation*]

M. Eglington: En second lieu, M^me^ Temple estime qu'une modification à la Loi sur la marine marchande se justifie parfaitement puisque cette loi est très ancienne. Un bill maritime a déjà été préparé qui pourra remplacer la Loi sur la marine marchande lorsqu'on le jugera bon. Ce bill maritime dont j'ai lu le projet suit de très près la Loi sur la marine marchande et, en vertu de ce projet de bill maritime, le problème ne se poserait pas.

M. Robinson: Monsieur le président, pour en revenir à ce que je disais tout à l'heure, au moment où quelqu'un a dit que les remorqueurs pourraient traverser l'Atlantique, je ne pensais pas que cela se soit produit. Mais il me semble que nous devrions nous occuper plus de la distance entre le point d'ancrage et la côte que de la longueur de la ligne qui relie l'ancre à la bouée. Il me semble que c'est de loin le plus important mais, quoiqu'il en soit, nous n'avons pas à nous occuper du fonds de la question.

Le coprésident (M. McCleave): S'il s'agissait de traverser l'Atlantique, nous ne pourrions pas construire un remorqueur suffisamment grand pour transporter un orin jusqu'à la côte.

Merci, monsieur Robinson.

DORS/75-266—Règlement découlant de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme. Ce cas nous a été soumis le 12 juin 1975 et il est accompagné d'un bref commentaire.

DORS/75-266

RÈGLEMENT SUR L'AIDE AU TRANSPORT ET À L'EMMAGASINAGE DES PROVENDES (PROVINCES DE L'EST), 1975

Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme

C.P. 1975-1000

Le 4 juin 1975

Mise en garde

A la lumière de la critique du Comité, lors de sa réunion du 29 mai, 1975, formulée à propos de l'expression «de fournir au Minister des documents qui attestent, *de l'avis de ce dernier*, que les fonds ont été affectés . . .» dans le DORS/75-160, le Comité peut croire à propos de considérer s'il désire la suppression des mots «à la satisfaction de l'Office» tels qu'ils apparaissent à l'article 3 du Règlement.

Réunion le 5 juin 1975.

M. Eglington: Dans ce cas, le comité s'est opposé à l'utilisation de l'expression «de fournir au ministre des documents qui attestent, de l'avis de ce dernier, que les fonds ont été affectés . . .» M. Hughes a souligné que cette question n'était plus urgente puisque ces règlements n'ont plus cours; il a ajouté que si une certaine réglementation s'avérait nécessaire à l'avenir, il faudrait que les expressions subjectives soient supprimées et remplacées par des tests objectifs.

Le coprésident (M. McCleave): Autrement dit, il est parfaitement d'accord avec le comité.

M. Robinson: On recommande également que l'expression «à la satisfaction de l'office» soit supprimée?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Well, we are dealing with the Feed Grain regulations at the moment.

Mr. Robinson: Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: And they are now, in effect, expired, so that an amendment would be, in a sense, an unnecessary exercise of paper work.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/74-98—The St. Lawrence Seaway Regulations re Transit of Vessels. This was before us on two previous occasions: on March 6, 1975, and April 24, 1975.

July 14, 1975

J. T. Carvell, Esq.,
Counsel,
St. Lawrence Seaway Authority,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1R 7R9

Re: SOR/74-98, St. Lawrence Seaway Regulations re transit of vessels

Dear Mr. Carvell:

Thank you for your letter of 7th April last which was considered by the Committee at its meeting of 24th April (pp. 25:5-25:10).

The matter of the statutory authority for the levying of the surcharge is still exercising the Committee. There does not, in fact, appear to be any statutory mechanism by which this issue can be referred to the Deputy Minister of Justice but the Committee has instructed me to take the matter up with the Justice Department and the Legal Adviser to the Privy Council Office. In this connection I consider it inevitable that I shall be corresponding with you again.

The Committee was grateful for the explanation and background information which you kindly provided, and acknowledges the force of your argument as to seizure and "reasonable time" under the heading "Section 88(1) Seizure" in your memorandum.

I am instructed to say that the Committee looks forward to the implementation of the suggested changes in the Regulations under the headings "Section 75(2)—Surcharges" and "Section 88(2)—Sale" in your memorandum.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,

Counsel.

July 16, 1975

A.S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa.

Re: SOR/74-98, St. Lawrence Seaway Regulations re transit of vessels

[*Interprétation*]

M. Eglington: Pour l'instant, il s'agit des règlements sur les provendes.

M. Robinson: Oh, excusez-moi.

M. Eglington: En fait, ces règlements sont aujourd'hui expirés si bien que tout amendement serait une paperasserie inutile.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/74-98—Règlement sur la voie maritime; objet: navires transitant. Nous avons déjà étudié cela à deux reprises, le 6 mars 1975, et le 24 avril 1975.

le 14 juillet 1975

M. J. T Carvell
Conseiller
Administration de la Voie maritime du St-Laurent
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa, Ontario K1R 7R9

Objet: DORS/74-98, Règlement sur la voie maritime objet navires transitant

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 7 avril dernier que le Comité a étudiée lors de sa réunion du 24 avril (page 25:5—25:10).

La question de l'autorité statutaire concernant la perception de la taxe préoccupe encore le Comité. De fait, il ne semble pas y avoir de mécanismes statutaires permettant de reporter la question au sous-ministre de la Justice mais le Comité m'a demandé de confier la question au ministère de la Justice et au conseiller juridique du bureau du Conseil privé. Sous ce rapport, à mon avis, il est inévitable que je sois encore appelé à correspondre avec vous.

Le Comité a été très heureux de recevoir les explications et les documents de base que vous avez eu l'obligeance de fournir et il reconnaît la force de votre argument concernant la saisie et «le délai raisonnable», sous la rubrique «article 88(1)—Saisie» dans votre mémoire.

On me demande de vous dire que le Comité attend avec impatience la mise en application des modifications proposées dans le règlement sous la rubrique «article 75(2)—taxe» et «article 88(2)—Vente» dans votre mémoire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller

G. C. Eglington

Le 16 juillet 1975

M. A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Édifice de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa

Objet: SOR/74-98, Règlement sur la voie maritime relatif aux navires transitant dans la voie maritime

[*Text*]

Dear Mr. Ross:

Further to our telephone conversation of 14th instant I am writing to you in connection with the statutory authority for the imposition of surcharges on toll accounts as provided for in section 75(2) of the above Regulations.

In his letter of 7th April last, Mr. J.T. Carvell, Counsel to the St. Lawrence Seaway Authority, advised that an opinion had been given by the Department of Justice upholding the validity of section 75(2) as within the power of the Governor in Council conferred by section 20 of the St. Lawrence Seaway Authority Act. At its meeting of 24th April last I was instructed by the Standing Joint Committee to take up further the authority for the imposition of service charges on toll accounts. Accordingly, I shall be glad if you will kindly advise the argument(s) by which it is sought to ground a power to permit the imposition of such charges in section 20 of the St. Lawrence Seaway Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Massena, New York
September 12, 1975

Mr. John T. Carvell
Counsel
The St. Lawrence Seaway Authority
Transport Canada Building
Ottawa, Ontario K1R 7R9

Dear John:

I have now had an opportunity to review your letter of August 51, 1975 regarding certain of our Seaway Regulations.

While I anticipate we will next week discuss in some detail the concerns raised by your Joint Committee of the Senate and the House of Commons, I thought you might be interested in my initial observations regarding our authority for providing for a surcharge. As you are aware, the Corporation's Enabling Act gives the Administrator broad powers in making rules and regulations for the operation and maintenance of the United States portion of the Seaway. More specifically, Section 984(a)(4) of Title 33 of the United States Code states that for the purposes of carrying out its functions under the Enabling Act, the Corporation "may adopt, amend, and repeal bylaws, rules, and regulations governing the manner in which its business may be conducted and the powers vested in it may be exercised;". Therefore, I believe it is reasonable to conclude that there is ample statutory support for a surcharge as long as that surcharge relates to the operation and maintenance of the waterway. I believe it does and therefore I would have no legal objection to it.

I look forward to meeting with you on September 18th at 10:00 a.m. in my office. If the time is not convenient, please let me know.

[*Interpretation*]

Monsieur,

Suite à notre conversation téléphonique du 14 courant, je vous écris au sujet de l'autorité statutaire relative à l'imposition de surtaxes sur les comptes de péages, tel que stipulé à l'article 75 (2) du règlement mentionné ci-dessus.

Dans sa lettre du 7 avril dernier, M. J. T. Carvell, conseiller auprès de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, m'a fait savoir que le ministère de la Justice était d'avis qu'on maintienne la validité de l'article 75 (2) dans le cadre des pouvoirs du gouverneur en conseil conférés par l'article 20 de la Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Au cours de sa réunion du 24 avril dernier, le Comité mixte permanent m'a demandé de réexaminer la question des pouvoirs relatifs à l'imposition de frais d'administration sur les comptes de péages. En conséquence, j'aimerais que vous me fassiez savoir les arguments sur lesquels on se fonde pour permettre l'imposition de tels frais en vertu de l'article 20 de la Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le conseiller
G. C. Eglington

Massena, New York
Le 12 septembre 1975

M. John T. Carvell
Conseiller
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Immeuble Transport Canada
Ottawa, Ontario K1R 7R9

Monsieur,

J'ai maintenant eu l'occasion de prendre connaissance de votre lettre du 15 août 1975, relative à certains de nos règlements sur la voie maritime.

Même si je prévois que nous discuterons de façon plus détaillée au cours de la semaine prochaine des inquiétudes soulevées par votre Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, j'ai pensé que vous pourriez être intéressé par mes premiers commentaires en ce qui concerne nos règlements relatifs à un droit supplémentaire. Vous êtes au courant que la Loi autorisant la Corporation donne à l'Administrateur des pouvoirs étendus en ce qui concerne les règles et les règlements qu'elle peut établir pour l'exploitation et l'entretien de la partie américaine de la voie maritime. Plus précisément, l'article 984 (a) (4) du Titre 33 du Code des États-Unis stipule que, aux fins de l'exercice de ses fonctions en vertu de la loi habilitante, la Corporation peut établir, modifier et annuler des lois, des règles et des règlements concernant la façon dont son exploitation sera dirigée et les pouvoirs qui lui sont dévolus et la façon dont les pouvoirs dont elle est investie doivent être exercés. Je pense donc qu'il est raisonnable d'en conclure qu'il y a ample justification statutaire pour l'imposition de droits supplémentaires pour autant que ces droits concernent l'exploitation et l'entretien de la voie maritime. Je crois qu'il en est ainsi et je n'ai donc aucune objection juridique à leur imposition.

Je prévois vous rencontrer à 10 heures le 18 septembre à mon bureau. Si cette heure ne vous convient pas, veuillez m'en aviser.

[*Texte*]

Sincerely,

Frederick A. Bush
General Counsel

Transport Canada Bldg.,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario. K1R 7R9
September 12, 1975

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: *Seaway Regulations*

Dear Mr. Eglington,

Since our exchange in connection with the Committee's objection to clause 75(2) of the Regulations, which provides for surcharges on overdue toll accounts, I have discussed the matter with legal officers of our Privy Council Office and, in a preliminary fashion, with Counsel for the U. S. St. Lawrence Seaway Development Corporation.

Apparently, my assumption that there is a channel for you to seek an opinion from the Department of Justice was in error. The Legal Advisor to the Privy Council has asked me to take the matter up with you again, and he has asked in particular that I clarify the advice in my letter of April 7th, that the matter had already been examined in the Privy Council Office without being found objectionable. This reflected the fact that the provision has been considered pursuant to Section 3 of the *Statutory Instruments Act*, which requires, among other things, satisfaction that the proposed Regulation has statutory authority.

I am advised that there is a similar limitation on the Regulation making power in the United States, and the Development Corporation Counsel indicated agreement with the opinion, that an administration empowered to operate, levy tolls, etc, should be deemed to have the power of following business practice in making it a contractual condition that interest or surcharges attach to overdue accounts. U.S. legislation expressly provides that this sort of charge is null and void unless it is imposed with due notice, which is, of course, fulfilled in this case. It is relevant to the question of inherent power, that Section 11 of the *St. Lawrence Seaway Authority Act* confers upon the Authority the capacity of a natural person for the purpose of operating the Seaway.

Consideration of this matter will continue, and I would appreciate any further comments on behalf of the Committee.

Yours sincerely,

John T. Carvell,
Counsel.

[*Interprétation*]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Frederic A. Bush,
Conseiller général

Immeuble Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1R 7R9
Le 12 septembre 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlements sur la voie maritime

Monsieur,

Depuis notre échange relatif aux objections du Comité à la cause 75 (2) des règlements, qui prévoit des droits supplémentaires pour les comptes de péage en retard, j'ai discuté de la question avec les juristes de notre bureau du Conseil privé et de façon préliminaire avec le contentieux de la U.S. St. Lawrence Seaway Development Corporation.

Apparemment, j'étais dans l'erreur en supposant que vous pouviez obtenir un avis juridique du ministère de la Justice. Le conseiller juridique du Conseil privé m'a demandé de discuter avec vous de nouveau de la question et il m'a demandé en particulier de clarifier le conseil donné dans ma lettre du 7 avril et de vous informer que la question a déjà été étudiée au bureau du Conseil privé sans qu'on la trouve irrégulière. Cette situation découle du fait que la disposition a été étudiée conformément à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui exige, entre autres choses, la preuve que le règlement proposé est conforme aux dispositions d'une loi statutaire.

On m'informe qu'il y a une limite semblable imposée au règlement en vigueur aux États-Unis, et que le contentieux de la Development Corporation se dit d'avis qu'un organisme administratif qui a le droit d'exploiter et d'exiger des droits, etc., devrait être considéré comme ayant le droit de se conformer aux pratiques commerciales courantes, en établissant comme conditions contractuelles que les intérêts ou des droits supplémentaires s'appliquent aux comptes échus. La législation américaine stipule expressément que ce genre de droit est nul et sans effet à moins d'être exigé après un préavis approprié, ce qui naturellement, constitue une condition respectée dans le cas présent. Cette question relève de la question du pouvoir inhérent que l'article 11 de la *Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent* confère à la Commission, soit la capacité et les pouvoirs d'une personne physique en ce qui concerne l'exploitation de la voie maritime.

L'étude de cette question se poursuivra et j'aimerais recevoir d'autres commentaires au nom du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

John T. Carvell
Conseiller

[*Text*]

At this point we publish the letter from Mr. Eglington to Mr. J. P. Carvell, Counsel of the St. Lawrence Seaway Authority and Mr. Eglington's letter to Mr. Ross. Mr. J. T. Carvell's first letter to Mr. Eglington is a receipt noting that he is taking the matters in the final paragraph before the U.S. Development Corporation, therefore, it is not printed. And then the letter of Mr. Bush, General Counsel to the St. Lawrence Seaway Development Corporation of September 12, to Mr. Carvell, and finally Mr. Carvell's letter to Mr. Eglington of September 12.

That concludes the documentation published herewith in our proceedings. Mr. Eglington, have you any points? This is rather interesting; we noted at the time that it deals with a corporation that is the brainchild of two countries, is it not?

Mr. Eglington: That is correct. Now the burden of Mr. Carvell's letter—and indeed the inquiry as to the Committee's attitude—is that the St. Lawrence Seaway Authority was established having the capacities and powers of a natural person as if it were a corporation incorporated for such purposes by letters patent under the Great Seal. He argues that as a natural person has an inherent power to impose surcharges on contractual sums overdue. I am not much impressed by reliance on the terms of United States statute. The two statutes are not co-extensive in their terms and we were worrying about the St. Lawrence Seaway Authority and not the American authority, although it is interesting to note that Mr. Bush believes in the United States there is a power to surcharge. It will indeed be somewhat inconsistent if it were to transpire that the United States has power to surcharge the accounts but not Canada.

• 1555

As to the argument of the inherent power to surcharge because the corporation is a natural person, Section 11 which says that it has the capacity and powers of a natural person begins with the words "subject to this Act and for the purposes set out in section 10 the Authority has the capacities and powers of a natural person. The Act contains an extensive code for the setting of tolls and charges that runs from Section 16 to Section 18, and including Section 20 which confers the power to make regulations on the Governor in Council. I am inclined to the view that if it had been the intention of Parliament to confer a power to surcharge accounts, it would have appeared somewhere in the sections that confer a power to levy charges and tolls, and that although the corporation has the powers of a natural person, those powers are subject to the Act and the Act contains a code for the establishment of charges and the surcharge does not appear as part of that code.

Mr. Robinson: You disagree, then, with what Mr. Bush has said then in his letter of September 12.

Mr. Eglington: Mr. Bush is commenting on the law of the United States and I would not presume to say anything about Section 984(a) of Title 33 of the United States Code. This is all I have before me of the particular words that he has quoted.

[*Interpretation*]

Nous publions une lettre de M. Eglington à M. J. P. Carvell, conseiller de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ainsi qu'une lettre adressée par M. Eglington à M. Ross. La première adressée par M. J. T. Carvell à M. Eglington est un accusé de réception dans lequel il précise qu'il soumettra le dernier paragraphe à la Société de développement américaine; elle n'a donc pas été imprimée. Vient ensuite une lettre adressée le 12 septembre par M. Bush conseiller général de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, à M. Carvell; et enfin, la lettre adressée le 12 septembre par M. Carvell à M. Carvell à M. Eglington.

Voilà pour la documentation publiée en annexe. Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à ajouter? C'est un sujet particulièrement intéressant; à l'époque nous avions remarqué qu'il s'agissait d'une société qui était le fruit des efforts de deux pays, n'est-ce pas?

M. Eglington: Absolument. Le fonds de la lettre de M. Carvell porte sur le fait que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent au moment de sa création a été investie des pouvoirs d'une personne physique comme s'il s'était agi d'une corporation constituée en société à cet effet par lettre patente et marquée du grand sceau. Il prétend que l'Administration, en tant que personne physique a le pouvoir d'imposer des droits supplémentaires pour les comptes échus. Je ne suis pas très impressionné par le fait qu'on s'appuie sur le règlement en vigueur aux États-Unis. En effet, les deux règlements, ne sont pas exactement parallèles et nous nous intéressons à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et non pas à l'Administration américaine. Il est toutefois intéressant de remarquer que M. Bush est convaincu qu'au États-Unis ce pouvoir d'imposer des droits supplémentaires existe. Il serait évidemment illogique que cela se fasse aux États-Unis et pas au Canada.

Quant au pouvoir inhérent d'imposer des droits supplémentaires du fait que la société est une personne physique, l'article 11 qui stipule qu'elle a la capacité et les pouvoirs d'une personne physique, commence par «sous réserve de la présente loi, l'Administration possède, aux fins énoncées à l'article 10, la capacité et les pouvoirs d'une personne physique.» De nombreuses dispositions relatives à l'établissement des taux de péage et droits se trouvent aux article 16, 17 et 18, ainsi qu'à l'article 20 qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements. Je dirais, pour ma part, que si le gouvernement avait eu l'intention de conférer ce pouvoir d'imposer des droits supplémentaires, cela figurerait quelque part dans les articles qui autorisent à imposer des droits et péages. Or, bien que cette société ait les pouvoirs d'une personne physique, c'est sous réserve de la loi qui, elle, contient des dispositions relatives à l'établissement des droits, et rien quant à l'imposition de droits supplémentaires.

M. Robinson: Vous n'êtes donc pas d'accord avec ce qu'a dit M. Bush dans sa lettre du 12 septembre.

M. Eglington: M. Bush tient compte de la Loi des États-Unis et, personnellement, je ne m'occupe pas de l'article 984(a) du titre 33 du code des États-Unis. Je n'en connais que les mots cités.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, is it the fact that the American and Canadian law differ in setting up the corporation?

Mr. Eglington: The statutes are not identical by any means.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So the American one is very explicit as to what can be done and the Canadian one is not explicit as to what can be done. Is this where the difference lies?

Mr. Eglington: I would not say that the United States is any more or less explicit. It is, in fact, quite different.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But there is an American practice which enables them to move into this field and you doubt that there is a Canadian . . .

Mr. Eglington: In Mr. Bush's view, a United States corporation is entitled to levy surcharges. That is Mr. Bush's view and I would not presume to query it. But I am not convinced that because the corporation—the Canadian corporation is established with the powers of a natural person, subject to the provisions of the Act, and the Act does have an extensive code for setting charges in it—that the natural person established by this Act necessarily has the power to say if the accounts are more than 30 days overdue, one and one-half per cent a month.

Mr. Robinson: Is there some conflict in the laws of the two jurisdictions that should be remedied? Is this the kind of recommendation you are making, or is there any conflict?

Mr. Eglington: I am sure that if Mr. Carvell came to the view either that there was no power to surcharge under the Canadian Act or that the committee considered that there was no power, he would want to have the situation in both countries in which there was either no surcharge or there was a surcharge. Obviously it would be difficult to run the seaway otherwise. Mr. Carvell has asked, in effect, for the committee's guidance. In the last sentence he says:

> Consideration of this matter will continue and I would appreciate any further comments on behalf of the committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is your opinion that if the St. Lawrence Seaway Authority were Mr. Eglington, a natural person instead of a contrived legislated person, you think you could not charge overdue accounts a certain amount . . .

Mr. Eglington: Unless . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Lots of stores do it and lots of business people do it.

• 1600

Mr. Eglington: But then there is the matter of contract between the client or the customer of Simpson-Sears or some department store. One cannot unilaterally impose, so there may be an implied acceptance of a new term in the contract by continuing to ship through the canal. But the St. Lawrence Seaway Authority, for all it is described as having the powers and capacity of a natural person, is nevertheless a statutory person and there would be not much point in having the whole St. Lawrence Seaway Authority Act, with all the explicit powers that it is given, if we were to simply say it is a natural person, go and run a seaway.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglingtn, est-il vrai que les lois américaines et canadiennes diffèrent quant à la constitution de la société?

M. Eglington: Elles ne sont absolument pas identiques.

Le coprésident (M. McCleave): Ainsi la loi américaine est très explicite alors que la canadienne ne l'est pas. C'est là la différence?

M. Eglington: Je ne puis dire si le Règlement des États-Unis est plus ou moins explicite. C'est en fait très différent.

Le coprésident (M. McCleave): Mais il existe une habitude américaine permettant de faire cela alors que vous doutez que cela se fasse au Canada . . .

M. Eglington: D'après M. Bush, une société des États-Unis est autorisée à imposer des droits supplémentaires. Je n'ai pas vérifié ce renseignement. Mais je ne suis pas convaincu que la société canadienne, qui a les pouvoirs d'une personne physique, sous réserve des dispositions de la loi, très précises quant, à l'établissement des droits, ait nécessairement le pouvoir de déclarer que, les comptes étant échus depuis plus de trente jours, un intérêt de 1.5 p. 100 par mois sera perçu.

M. Robinson: Les lois des deux pays se contredisent-elles? Pensez-vous que l'on devrait y remédier ou cela est-il impossible?

M. Eglington: Même si M. Carvell en arrivait à penser que la loi canadienne ne confère pas les pouvoirs d'imposer des droits supplémentaires ou que le comité en jugeait ainsi, je doute qu'il veuille que la situation soit réglée de la même façon dans les deux pays. Sinon, évidemment, l'exploitation de la voie maritime serait assez difficile. M. Carvell demande en fait conseil au comité. Dans sa dernière phrase, il déclare:

> L'étude de cette question se poursuivra et j'aimerais recevoir d'autres commentaires au nom du comité.

Le coprésident (M. McCleave): Vous jugez, monsieur Eglington, que si l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent était une personne physique, plutôt qu'une personne légale, il serait impossible d'imposer des droits supplémentaires pour compte échus. . .

M. Eglington: À moins que. . .

Le coprésident (M. McCleave): Beaucoup de magasins et d'entreprises le font.

M. Eglington: Mais cela dépend de la nature des contrats, tels que ceux que passe une personne avec le magasin dont elle est cliente. En ce sens, il est évident qu'une partie ne peut imposer de nouvelles clauses unilatéralement, mais nous pouvons cependant considérer que le fait que les entreprises dont nous parlons continuent à utiliser le canal signifie qu'elles acceptent implicitement les nouvelles conditions du contrat. En ce qui concerne l'Administration de la voie maritime du St-Laurent, qui est considérée comme ayant les pouvoirs d'une personne physique, il n'en reste pas moins qu'elle demeure une personne morale, dont la loi organique n'aurait aucun sens s'il suffisait d'affirmer qu'étant personne physique, elle dispose de tous les pouvoirs qui lui sont conférés par cette loi.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I know that there are commercial businesses, apart from any contract you enter into, say, on a continuing basis, where credit is the name of the game, such as Simpsons-Sears, but I note that, for example, suppliers, wood suppliers, building product suppliers, will put on their bills such and such a levy after 30 days.

Mr. Eglington: And the first time you get one of those notices, my experience has been that if you refuse to pay the interest charge the matter is not pressed. From then on, of course, if you continue to patronize the store and delay payment beyond 30 days, then you reply accepting the new term, but so far as the first account that comes out with this slapped on it, my experience has been that you can safely ignore that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose most users of the Seaway, though, are lines rather than individual companies.

Mr. Eglington: Well, that is correct, but it seems rather odd to have a public authority which simply promulgates a new rule and, because ships have to pass through the Seaway, that they must necessarily accept it. What if this natural person were to play Robin Hood and say, "All right, from now it will be $50,000 for each day that the account is overdue"?

Senator Godfrey: They would be out of business. I must say that legally it is a contract form because they all know what the rates are, and if they say that it is 1.5 per cent a month for overdue accounts, and then if they enter the Seaway they have accepted those conditions.

Mr. Eglington: Well, in that case let the Seaway Authority sue for that at law if necessary, rather than have the section of a regulation for the breach of which the shippers may be in other problems besides purely contractual ones.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Carvell, speaking to you for the record . . .

Mr. Robinson: It is the whole question, I think, of being able to collect it. They are in a very good situation to be able to collect it if they have the regulation passed, but they certainly are not if they just have to take their recourse before the courts like anybody else.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might boil down to a question of notice, then Senator Godfrey, that they accept, when they write in to find out what they are going to have to pay, they are told such and such rates and if they do not pay in 30 days after being sent the account, then you pay more. They might do that, but they now at least have something on the record in answer to Mr. Carvell's request that we give him some views.

Mr. Eglington: Mr. Carvell points out in his letter that in the United States the legislation does provide that the surcharge is void unless imposed with due notice, and presumably in the United States due notice has been given and the surcharge is, by the terms of the legislation, imposed.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je sais bien qu'il existe des contrats particuliers, outre ceux qui sont implicitement constitués par l'achat d'une marchandise dans un magasin, qui sont des contrats de crédit, comme ceux que l'on peut signer avec un magasin tel que Simpsons-Sears, par exemple; cependant, je crois savoir que certains fournisseurs, comme les entreprises fournissant du bois ou du matériel de construction, imposent automatiquement certains intérêts lorsque leurs factures ne sont pas payées dans les 30 jours.

M. Eglington: Cependant, la première fois que vous recevez un avis de ce genre, l'entreprise n'insiste généralement pas si vous refusez de payez l'intérêt. Par contre, si vous continuez à rester client de l'entreprise concernée et persistez à refuser de payer dans les 30 jours, vous devez alors accepter de payer l'intérêt; cela constitue une nouvelle condition du contrat; cependant, pour la première facture où cette nouvelle condition vous est imposée, je pense pouvoir affirmer que vous pouvez tranquillement l'ignorer.

Le coprésident (M. McCleave): Évidemment, je suppose que la plupart des utilisateurs de la voie maritime sont des sociétés maritimes plutôt que des entreprises individuelles.

M. Eglington: C'est juste, mais il me paraît bizarre qu'une administration publique puisse purement et simplement édicter un nouveau règlement, que les entreprises utilisatrices sont nécessairement obligées d'accepter, pour la simple raison que leurs bateaux doivent utiliser cette voie maritime. En effet, en vertu de cette règle, que se passerait-il si cette Administration décidait d'imposer une surcharge de $50,000 pour chaque jour de retard dans le paiement?

Sénateur Godfrey: Elle ne tarderait pas à faire faillite. Pour ma part, je pense qu'il s'agit ici d'un contrat juridique, et que si l'on prévoit que la surcharge est de 1,5 p. 100 par mois, les entreprises utilisant la voie maritime acceptent implicitement ette condition.

M. Eglington: Dans ce cas, laissons l'Administration de la voie maritime engager des poursuites judiciaires, si cela est nécessaire, mais n'essayons pas de résoudre le problème au moyen d'un règlement particulier, puisque les entreprises concernées font face à des problèmes autres que des problèmes purement contractuels.

Le coprésident (M. McCleave): M. Carvell, lorsqu'il vous a répondu . . .

M. Robinson: Je pense que le problème vient des difficultés qu'il y a à percevoir cette surcharge. En effet, si le règlement était adopté, l'Administration se trouverait dans une meilleure position pour percevoir la surcharge que si elle devait engager des poursuites devant les tribunaux, comme tout le monde.

Le coprésident (M. McCleave): Le problème pourrait sans doute être résolu par l'envoi d'un avis aux entreprises concernées, les informant des tarifs imposés pour chaque jour de retard dans le paiement des factures, à partir de 30 jours. Cela serait sans doute une solution mais, quoi qu'il en soit, nous avons de toute façon maintenant répondu à M. Carvell, qui voulait connaître notre opinion.

M. Eglington: Dans sa lettre, M. Carvell indique qu'aux États-Unis, ce droit est nul à moins d'envoi d'un préavis approprié, conformément aux lois en vigueur.

[*Texte*]

Mr. Robinson: For that matter there would be nothing to stop them in their wisdom, or lack of it, from passing a regulation that no notice is necessary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I do not think they could get away with that.

Senator Godfrey: Is it .5 per cent a month?

Mr. Eglington: It is 1.5 per cent.

Senator Godfrey: It is 1.5 per cent.

Mr. Eglington: The whole provision seems—although, of course, the rate of interest is in a sense usurious, but it is the customary rate for overpaid accounts.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The views are there and Mr. Carvell may see them and respond to them, I believe.

SOR/75-196, and this is the *pièce de résistance* for the day, under the Financial Administration Act dealing with Public Service Security Inquiry Regulations. We have a commentary from counsel of two and one half pages.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, that has already been printed. The reason I included it again is so that the letters could be set in context more easily.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. So that we print, then, the letter that follows—well, perhaps I should note it this way.

July 15, 1975

The Clerk of the Privy Council,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa.

Re: SOR/75-196, Public Service Inquiry Regulations

Dear Sir:

After consultation with the Assistant Legal Adviser to the Privy Council Office, Mr. A. S. Ross, I am addressing myself to you in connection with the above regulations, which were considered by the Committee at its meeting of 29th May last (pp. 29:22-29:31). I would not be guilty of exaggeration if I were to say that the Committee was somewhat taken aback by some of the provisions contained in the regulations.

In this instance I consider that the best method of proceeding is to place the transcript of the Committee's Proceedings before you, together with several additional inquiries which I have been directed to make. From both the transcript and the following particular inquiries the burden of the Committee's concerns will be apparent.

1. Who has the administration of these regulations?

2. What is the connection between the security service of the R.C.M.P. and the Public Service?

3. When was section 77 of the Financial Administration Act first enacted?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Dans ce cas, rien n'empêcherait les États-Unis d'adopter un règlement supprimant cette exigence de notification préliminaire.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas qu'ils pourraient s'en tirer aussi facilement.

Sénateur Godfrey: S'agit-il bien de 0.5 p. 100 par mois?

M. Eglington: Non, il s'agit de 1.5 p. 100.

Sénateur Godfrey: Très bien.

M. Eglington: Évidemment, ce taux d'intérêt peut paraître quelque peu usuraire mais je pense que c'est le tarif courant pour les comptes en retard.

Le coprésident (M. McCleave): Quoiqu'il en soit, nous avons exprimé notre avis; M. Carvell pourra l'analyser et y répondre, s'il le veut.

DORS/75-196; il s'agit ici de notre pièce de résistance, c'est-à-dire d'un règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique, conformément à la Loi sur l'administration financière. Nous avons, parmi nos documents, un commentaire de deux pages de notre conseiller.

M. Eglington: Monsieur le président, ce texte a déjà été imprimé. Je l'ai inclus à nos documents d'aujourd'hui dans le seul but de replacer tout ce problème dans son contexte.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Dans ce cas, allons-nous seulement imprimer la lettre qui suit ou... Enfin, voici la situation.

Le 15 juillet 1975

Greffier du Conseil Privé
Bureau du Conseil Privé
Édifice de l'Est
Édifices du Parlement
Ottawa

Objet: DORS/75-196, Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique

Monsieur,

Après avoir consulté le conseiller juridique adjoint au bureau du Conseil Privé, M. A. S. Ross, je m'adresse à vous au sujet du règlement susmentionné qui a été étudié par le comité lors de sa réunion du 29 mai dernier (page 29:22—29:31). Je n'exagère pas en disant que le comité a été très surpris de certaines des dispositions contenues dans ce règlement.

Dans ce cas, je considère que la meilleure façon de procéder est de vous remettre le compte rendu des délibérations du comité de même que plusieurs enquêtes supplémentaires qu'on m'a demandé de mener. Le compte rendu et les enquêtes qui suivent permettront de constater en quoi consistent les préoccupations du comité.

1. Qui est chargé de mettre en application ces règlements?

2. Quel est le rapport entre le service de sécurité de G.R.C. et la Fonction publique?

3. Quand a-t-on adopté l'article 77 de la Loi sur l'administration financière?

[*Text*]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

September 4, 1975.

Dear Mr. Eglington:

This is further to my letter to you of August 11 and in response to your letter of July 15 concerning the consideration by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments of the Public Service Security Inquiry Regulations. I have now had an opportunity to examine the copy, which you kindly enclosed, of the minutes of the Committee meeting at which the regulations were considred. You will appreciate that it would be difficult for me to make precise comments on the discussion in the Committee on the basis of the minutes. However, it did occur to me, in reading them, that some of the problems that troubled the Committee were touched on by Prime Minister Pearson and Justice Minister Chevrier when they made statements on security policy and procedures in the House of Commons on October 25, 1963. I am therefore attaching a copy of the relevant pages of Hansard in the hope that these statements may be of interest. Also attached is a copy of Chapter IV of the Report of the Royal Commission on Security which was tabled in the House of Commons by Prime Minister Trudeau on June 26, 1969, and which relates to the problem of the impact of security procedures on individuals.

In your letter you set out three questions, to which I will attempt to respond.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory Instruments,
The Senate,
Canada.

1. *Who has the administration of these regulations?*

There is no provision in the regulations or in the enabling legislation for "administration". The precise way in which procedures under them would be handled has not yet been determined. However it is clear that the recommendation for an inquiry under the regulations, and the provision of the necessary information to the Commissioner, would come from the department or other portion of the public service where the person is employed concerning whom the inquiry is to be conducted.

2. *What is the connection between the security service of the RCM Police and the Public Service?*

While I am not certain of the precise meaning of the question, I think perhaps it relates to the connection between the investigation carried out by the RCM Police Security Service in the case of persons in the public service requiring access to classified information, and decisions taken in the employing department on the basis of such information. The policy in this respect was set out by Prime Minister Pearson and Justice Minister Chevrier in 1963 and is still applicable: it is the responsibility of the RCMP Security Service to provide information, at the request of a department, to assist it in assessing the reliability of persons being considered for access to classified information; however it is the responsibility of the depart-

[*Interpretation*]

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

4 septembre 1975

Monsieur,

La présente fait suite à la lettre que je vous ai adressée le 11 août et à la vôtre du 15 juillet, au sujet de l'étude du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Règlement sur l'enquête de sécurité de la Fonction publique. J'ai maintenant eu l'occasion d'examiner la copie que vous avez eu l'amabilité de joindre au procès-verbal de la réunion du Comité au cours de laquelle le Règlement a été étudié. Vous comprendrez qu'il me serait difficile de formuler des commentaires précis sur les discussions du Comité en me fondant sur le procès-verbal. Cependant, je me suis souvenu en en faisant la lecture que certains problèmes qui ont embarrassé le Comité ont été abordés par le premier ministre Pearson et le ministre de la Justice, Chevalier, quand ils ont fait la déclaration relative à la politique et aux procédures de sécurité à la Chambre des communes le 25 octobre 1963. Je vous fais donc parvenir copie des pages pertinentes du Hansard en espérant que ces déclarations vous seront de quelque utilité. Je joins également une copie du chapitre 4 du rapport de la Commission Royale d'enquête sur la sécurité qui a été déposé à la Chambre des communes par le premier ministre Trudeau, le 26 juin 1969 et qui touche le problème des répercussions que peuvent avoir sur les personnes la procédure de sécurité.

Dans votre lettre, vous posez trois questions auxquelles je tâcherai de répondre.

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Canada

1. *Qui est chargé de l'application de ce règlement?*

Il n'y a pas de disposition dans le règlement ou la loi habilitante en ce qui concerne «l'application». La façon exacte dont les procédures qui s'y trouvent seront appliquées n'a pas encore été déterminée. Cependant, il est évident que la recommandation d'une enquête en vertu de ces règlements et la communication des renseignements nécessaires au commissaire doivent venir du ministère ou d'un autre organisme de la Fonction publique où la personne qui doit faire l'objet de l'enquête est employée.

2. *Quel lien existe-t-il entre le service de sécurité de la Gendarmerie royale et la Fonction publique?*

Sans être tout à fait sûr du sens exact de cette question, je pense qu'elle concerne peut-être le lien qui existe entre les enquêtes effectuées par le service de sécurité de la Gendarmerie royale dans le cas des personnes au service de la Fonction publique qui demandent à avoir accès à un renseignement classé et les décisions qui sont prises dans le ministère employeur en se basant sur de tels renseignements. La politique à suivre en ce qui concerne cette question a été établie par le premier ministre Pearson et le ministre de la Justice Chevrier en 1963 et elle est encore valable: c'est au service de sécurité de la Gendarmerie royale qu'il incombe de fournir les renseignements à la demande d'un ministère, afin d'aider à évaluer la fiabilité

[*Texte*]

ment and Minister concerned to decide on the security of such personnel in the light of the information available.

3. *When was section 77 of the Financial Administration Act first enacted?*

Subsection (7) of section 7 of the Financial Administration Act was enacted in the session of 1966-67.

I hope this information will assist the Standing Joint Committee in its deliberations.

Yours sincerely,

P. M. Pitfield.

• 1605

The matter was before the Committee May 29, 1975—not 1995—and a letter was sent by Mr. Eglington to the Clerk of the Privy Council July 15, 1975 and was replied to on August 11 with a further and fuller reply September 4 by Mr. Pitfield. We will print in our record here the letter from Mr. Eglington of July 15 and the second reply of Mr. Pitfield of September 4, 1975.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Clerk asked me why we do not print the letter marked "confidential". I am not doing it because it is marked "confidential"; I am doing it because it simply acknowledges the receipt as in the letter of September 4.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which incidentally begins:

Further to my letter of . . .

and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I guess, so the public does not think there is anything strange.

Mr. Baldwin: Is "Confidential" not printed on all Privy Council correspondence?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We wondered about that, Mr. Baldwin, before the meeting started.

Mr. Eglington: Acknowledgement came by special messenger in sealed envelopes and so on but the actual letter did not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Obviously, this is "top secret" stuff, this acknowledging a letter, something which cannot be revealed to the profane.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, I assume that all this was delivered in broad daylight, that you did not have to go out to a shopping centre and . . .

[*Interprétation*]

des personnes prises en considération pour avoir accès aux renseignements classés; cependant, il est de la compétence du ministère et du ministre concerné de décider de la sûreté de son personnel à la lumière des renseignements fournis.

3. *Quand l'article 77 de la loi sur l'administration financière a-t-il été voté pour la première fois?*

Le paragraphe (7) de l'article 7 de la loi sur l'administration financière a été adopté au cours de la session de 1966-1967.

J'espère que ces renseignements faciliteront la tâche du Comité mixte permanent au cours de ses délibérations.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

P. M. Pitfield

Cette question a été soumise au Comité le 29 mai 1975, et non pas 1995, et une lettre a été adressée par M. Eglington au greffier du Conseil privé, le 15 juillet 1975; cette lettre a fait l'objet d'une réponse du 11 août, étayée par une réponse plus complète du 4 septembre, émanant de M. Pitfield. Nous joindrons donc au compte rendu d'aujourd'hui la lettre de M. Eglington du 15 juillet et la seconde réponse de M. Pitfield, c'est-à-dire celle du 4 septembre 1975.

Le coprésident (M. McCleave): Le greffier vient de me demander pourquoi nous n'imprimons pas la lettre protant l'inscription «confidentiel». Je ne le fais pas parce qu'elle porte cette inscription mais parce que cette lettre constitue simplement un accusé de réception comme la lettre du 4 septembre.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Qui commence d'ailleurs par les termes:

Suite à ma lettre du . . .

et ainsi de suite

Le coprésident (M. McCleave): Oui; ainsi, le public ne trouvera pas ceci anormal.

M. Baldwin: Est-ce que la mention «confidentiel» ne figure pas sur toutes les lettres du bureau du Conseil privé?

Le coprésident (M. McCleave): Nous nous sommes posé la question avant la séance, monsieur Baldwin.

M. Eglington: L'accusé de réception nous a été adressé par messager spécial, sous enveloppe scellée, etc., ce qui ne fut pas le cas de la lettre comportant la réponse importante.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Évidemment, l'utilisation de ce genre de mention, telle que «ultra secret», pour un simple accusé de réception, révèle qu'on ne peut en faire état devant des profanes . . .

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit, je suppose que ce courrier vous a été adressé ouvertement, et que vous n'avez pas dû vous rendre dans un centre commercial puis . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: . . . Knock on the green door. No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . meet behind the door at midnight. Also, they contained the debate but this is referred to in the letter.

Perhaps I should note for those who might want to follow it better that want to follow it further that the debate in the House of Commons of October 25, 1963 is found at pages 4043 to 4049 in the English *Hansard* and in the French *Hansard* of that year, pages 4252 to 4258. Then there is also the Chapter 4, Security, Privy and the Individual.

Mr. Baldwin: On a point of order, Mr. Chairman, with regard to that debate: it struck a familiar chord. I had a few minutes this morning and I looked it up. There is more to the debate than what appears there. This was on the departmental estimates in the old Committee of Supply and the Prime Minister, who had been subject to some question about this, spoke. Then I think he was followed by Mr. Diefenbaker, the Leader of the Opposition. Mr. Lionel Chevrier spoke as well. I remember because I wound up the debate that day and I raised one or two issues. So there is much more to it than just appears there. Although it did not settle anything and was not a debate which came to vote, there were views expressed on behalf of all the Opposition parties and by other members of the government party; and the debate needs to be looked at in its entirety, not that I suggest that everyone wants to read all of it but there is more to it than just those two speeches.

Mr. Robinson: Possibly, Mr. Chairman, we could get a copy of that debate run off just for ourselves, the members of the Committee.

I notice, for instance on page 4045 of *Hansard*, there was an insert there by Diefenbaker who was going to follow the Prime Minister at that time and then he did not. He must have followed later. I have not had an opportunity to look it up but I would have been interested in knowing what he had to say.

Mr. Baldwin: He did not speak ahead of Mr. Chevrier?

Mr. Robinson: No, no; he did not but that is the point. The way *Hansard* reads, it was Pearson and then Chevrier although Diefenbaker had wanted to be second.

Mr. Baldwin: I am not sure anyway.

Mr. Robinson: We only have the comments of Pearson and Chevrier and that is why I was wondering. It would be no problem I guess to get a copy of that debate so we have it for our records.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Here Mr. Diefenbaker says:

> If you let me precede, the honourable gentleman, he could answer me and then the detail could be set out.

[*Interpretation*]

M. Eglington: . . . frapper trois fois à la porte verte. Non.

Le coprésident (M. McCleave): . . . à minuit. Très bien. De plus, les documents qui vous ont été adressés contenaient le débat de référence mais ceci est mentionné dans la lettre.

Pour ceux qui voudraient mieux comprendre cette question, peut-être pourrais-je préciser que le débat en question, qui est celui de la Chambre des communes du 25 octobre 1963, figure dans le hansard, des pages 4043 à 4049 dans la version anglaise et des pages 4252 à 4258 dans la version française. En outre, nous avons reçu également le quatrième chapitre d'un règlement intitulé «Les exigences de la sécurité et le droit de l'individu à la vie privée.»

M. Baldwin: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Lorsque j'ai vu qu'il s'agissait de ce débat, j'ai pris la peine d'y jeter un œil, ce matin, et j'ai pu constater qu'il était beaucoup plus complet que ne permettent de le croire les documents qui nous ont été soumis. En effet, il s'agissait d'un débat sur le budget d'un ministère, devant l'ancien Comité des subsides, et le premier ministre de l'époque avait fait certaines déclarations, en réponse à plusieurs questions. Ensuite, je pense que M. Diefenbaker, chef de l'Opposition, avait pris la parole, tout comme M. Lionel Chevrier. Finalement, je me souviens avoir soulevé deux ou trois problèmes pertinents, puisque j'avais conclu le débat de ce jour. Vous voyez donc que ce débat était beaucoup plus long que les extraits qui nous en ont été fournis. Évidemment, bien qu'il n'ait pas permis de résoudre quoi que ce soit et qu'il n'ait pas entraîné de vote, diverses opinions avaient pu être exprimées, de la part des partis d'opposition et des autres membres du parti gouvernemental de l'époque; je pense donc qu'il est nécessaire de l'examiner dans son entier, si l'on veut vraiment comprendre le contexte global dans lequel se situe ce problème.

M. Robinson: Peut-être serait-il possible de fournir aux membres de ce Comité un exemplaire complet de ce débat?

En effet, je remarque, à la page 4045 de la version anglaise du *hansard*, que M. Diefenbaker allait prendre la parole juste après le premier ministre, puis ne l'a pas fait. Je suppose qu'il a fait ses déclarations plus tard. Je n'ai pas eu la possibilité d'examiner tout cela en détail mais je serais très intéressé de savoir ce qu'il avait à dire là-dessus.

M. Baldwin: N'a-t-il pas pris la parole avant M. Chevrier?

M. Robinson: Non, puisque, comme le prouve le *hansard*, l'ordre des orateurs était M. Pearson, puis M. Chevrier, puis M. Diefenbaker, bien que ce dernier ait voulu être second.

M. Baldwin: Je ne m'en souviens plus très bien.

M. Robinson: Nous avons reçu les déclarations de M. Pearson et de M. Chevrier et j'aurais bien voulu connaître l'opinion de M. Diefenbaker. Je suppose qu'il ne serait pas difficile de faire des photocopies du reste de ce débat.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je trouve ici la déclaration suivante de M. Diefenbaker:

> Si vous me laissez parler avant l'honorable représentant, vous pourrez me répondre, après quoi on pourra exposer les détails.

[*Texte*]

MR. CHEVRIER: The statement I have to make follows upon that which the Prime Minister has just made and, if I may have the permission of the committee to do so, I should like to make it now.

• 1610

If it were separated from the speech which has just been made I think the effect would be spoiled.

THE CHAIRMAN: Is that agreeable?

SOME HON. MEMBERS: Agreed.

And then you say Mr. Chevrier appears to be wrong. So, it looks wrong and as if the Leader of the Opposition had been foiled in his desire to follow the Prime Minister immediately.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps we can leave that question until our consideration, really. We are looking at the regulations in the light of counsel's commentary and having to make up our mind whether there are further questions to be explored, and it may be that you would want to go back to the statements on policy of the different parties concerned in that particular debate. But in the meantime we do have on the record counsel's commentary and perhaps we could start with the commentary and the regulations.

Mr. Eglington: The commentary raised three issues about which the Committee was anxious when this was considered. The first was the fact that the officer whose future was in peril was given no right to cross-examine the deputy head or the person whose evidence or information was the foundation of the case which allegedly justified his dismissal.

The second point was that although there was in a sense an obligation to inform the officer who was dismissed of the case against him, it was limited to the extent that the information could be withheld—or, rather, the Commissioner had the right to withhold information because he could give only the information which would not compromise his duties under Sections 5 and 6 of the regulations. The result of that was that in fact the security risk information could be withheld and, thirdly, that the rules of evidence would not necessarily apply to the enquiry conducted by a commission.

Now, I take it from Mr. Pitfield's letter referring to the debate on Mr. Pearson's speech that he is adopting the reasons that Mr. Pearson gave—page 4044 of the *Hansard* report—for not applying ordinary judicial procedures to matters of this kind; namely, that it is often impossible to bring forward for open scrutiny all of the relevant information in any particular case. The government's attitude at the time was that the sources of information should be safeguarded and that if it was necessary to safeguard the sources of information, then it was necessary that the information be withheld from the officer whose future was at stake.

I take it that in essence that is the reply that is intended to the three points in which the Committee was exercised.

Now, Mr. Pitfield also replied to the three particular questions asked: the relationship of the RCM Police to these matters when Section 7(7) was enacted. On the first point, as to who had the administration of the regulations, Mr. Pitfield remarks that there is no provision in the regulations or in the enabling legislation for administration, and the precise way for handling the procedures is yet to be determined. Then he goes on to say:

[*Interprétation*]

L'HONORABLE M. CHEVRIER: La déclaration que j'ai à faire fait suite à ce que le premier ministre vient de dire et si le Comité veut bien m'y autoriser, j'aimerais la faire maintenant.

Si quelqu'un prenait la parole entre nous deux, cela gâterait tout.

M. LE PRÉSIDENT: La Chambre y consent-elle?

DES VOIX: D'accord.

Vous nous dites qu'à ce moment-là M. Chevrier a l'air de se tromper. C'est comme si le leader de l'Opposition avait été frustré dans ses tentatives de parler tout de suite après le premier ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons peut-être revenir à cette question plus tard. Pour l'instant, nous étudions les règlements en tenant compte des conseils de M. Eglington, afin de voir s'il existe d'autres questions à examiner. Il se peut que nous revenions aux déclarations de politique faites par les différents partis qui ont participé à ce débat. Qu'il soit dit en passant que les observations de M. Eglington figurent au compte rendu, et nous pourrions commencer maintenant à discuter ses remarques et les règlements.

M. Eglington: Trois points ont été soulevés lorsque le Comité étudiait cette question. Il y avait tout d'abord le fait qu'on n'avait pas accordé à l'officier dont l'avenir était un jeu le droit de contre-interroger le sous-chef ou la personne qui a présenté les témoignages sur lesquels ce cas était fondé, et qui auraient justifié le congédiement de l'agent.

Deuxièmement, bien qu'il y avait dans un sens l'obligation d'informer l'agent congédié de la cause qu'on avait dressée contre lui, cette obligation était limitée par le droit du Commissaire de retenir des renseignements parce qu'il pouvait seulement divulguer les renseignements qui ne compromettraient pas ses fonctions en vertu des articles 5 et 6 des règlements. Cela signifie que les renseignements qui se rapportaient à la sécurité pouvaient être retenus Troisièmement, les règles visant les témoignages ne s'appliqueraient pas nécessairement à l'enquête menée par une commission.

Si j'ai bien compris la teneur de la lettre de M. Pitfield, dans laquelle il fait allusion au débat qui a eu lieu au sujet du discours de M. Pearson, il se sert du même raisonnement que celui avancé par M. Pearson afin de ne pas suivre les procédures juridiques normales dans un tel cas. Je vous renvoie à la page 4044 du *Hansard*. Souvent, il est impossible de divulguer tous les renseignements pertinents dans un cas donné pour que tout le monde puisse les examiner. A ce moment-là, le gouvernement était d'avis que les sources de renseignements devraient être sauvegardées et que par conséquent, il était également nécessaire de ne pas communiquer à l'officier dont l'avenir était un jeu les renseignements pertinents.

Selon moi, c'est la réponse qui s'applique aux trois points soulevés par le Comité.

Or, M. Pitfield a également donné une réponse aux trois questions posées au sujet du rôle joué par la GRC dans de tels cas lorsqu'il était question de mettre en vigueur l'article 7 (7). Au sujet du premier point, à savoir qui devait appliquer ces règlements, M. Pitfield dit qu'il n'existe pas de dispositions régissant l'application de cet article dans les règlements ou dans les lois existantes. Il conclut qu'il nous faut toujours déterminer quelle serait la procédure à adopter. Il poursuit de la façon suivante:

[*Text*]

> However it is clear that recommendations for an inquiry . . . would come from the department or other portion of the Public Service where the person is employed . . .

He says "would come", but he does not say where they would go. Now, whether it is to his office or some other portion of the Government of Canada is not clear. The matter really, therefore, rests on whether the Committee considers that the points raised about the procedure before the enquiry, provided for in the regulations, override the security interest that Mr. Pearson outlined or whether the regulations could contain further safeguards for the officer.

Mr. Robinson: Do you not think, Mr. Chairman, that since we have already had the notes of our counsel before, that we do not really need to question those, but rather the letter from Mr. Pitfield and probably consider this Section 4—Security, Privacy and the Individual that is attached to our agenda. It would seem to me that Mr. Pitfield's letter does raise several points that I would like to mention.

• 1615

First of all, he refers to the report of the Royal Commission on Security, and we have this chapter 4 attached. Could the Committee members be provided with a copy of that just for their own use? The full report, not just the one chapter we have, might be helpful.

I refer to page 2 of his letter under his paragraph numbered 1. When will these procedures be determined? He speaks of the fact that the precise way in which these procedures would be handled has not yet been determined. Should we not ask Mr. Pitfield if there is any time frame on this? When will they be determined? I think we should know; we should have some indication and not just leave it up in the air.

Mr. Eglington: It has already taken seven years to have the regulations available.

Mr. Robinson: Maybe that is all the more reason we should be asking about when they anticipate they will be determined.

Under paragraph number 2, is our counsel satisfied with what is stated there regarding the responsibility of the department and the Minister concerned to decide on the security of such personnel in the light of the information available?

Does the counsel have anything to say on that, and also on the previous statement above that in the letter where it says . . . well, it refers back to the policy enunciated by Pearson and Chevrier. Do you feel there should be some changes?

Mr. Eglington: I am not quite sure, Mr. Robinson, that I understand the full import of the question. Perhaps if I did I would be very frightened in attempting to answer it.

As far as the numbered paragraph 2 on page 2 of Mr. Pitfield's letter is concerned, I took that to be a factual statement of the present procedure: that the RCMP provide the information and that the responsible Minister makes the decision as to whether a person is or is not a security risk such that he should be either moved to another position or dismissed. I am not sure whether it lies within my field to say anything about that particular policy.

[*Interpretation*]

> Cependant, il est évident que la recommandation d'une enquête doit venir du ministère ou d'un autre organisme de la Fonction publique où la personne qui doit faire l'objet de l'enquête est employée.

Il dit bien «doit venir», mais il ne dit pas où il ferait enquête. Il ne précise pas si l'enquête serait faite chez lui ou ailleurs dans le gouvernement. Il incombe donc au Comité de décider si les points soulevés au sujet de la procédure à suivre avant d'entamer une enquête, tel que stipulée dans les règlements, ont plus d'importance que le facteur de sécurité auquel M. Pearson a fait allusion, ou encore, si les règlements pourraient contenir davantage de sauvegardes pour l'officier en question.

M. Robinson: Ne pensez-vous pas que, puisque nous sommes déjà saisis des observations de notre avocat, nous devrions nous concentrer davantage sur la lettre de M. Pitfield et non pas sur ces observations? On devrait peut-être considérer la partie 4—Les exigences de la sécurité et le droit de l'individu à l'intimité, qui fait également partie de notre programme. La lettre de M. Pitfield soulève plusieurs questions.

D'abord, elle fait allusion au rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité, dont nous nous intéressons particulièrement au chapitre 4. Les membres du Comité pourraient-ils avoir un exemplaire de ce rapport, et non seulement du chapitre en question?

Je parle de la page 2 de sa lettre, paragraphe n° 1. Quand ces procédures seront-elles déterminées? M. Pitfield fait remarquer que la façon exacte dont ces procédures seraient appliquées n'a pas encore été établie. Sans doute faudrait-il d'abord demander à M. Pitfield si des délais ont été imposés. Je crois que nous devrons avoir une réponse sur ce point.

M. Eglington: Il nous a déjà fallu sept ans pour obtenir les règlements.

M. Robinson: C'est une raison de plus pour savoir à quel moment nous pourrons avoir des détails sur les procédures.

Passons maintenant au paragraphe n° 2. Le conseiller est-il d'accord avec la remarque selon laquelle le ministre et le ministère ont la responsabilité de prendre des décisions sur le contrôle sécuritaire de ce personnel en tenant compte des renseignements disponibles?

Que pensez-vous de cette affirmation et de l'allusion faite à la politique énoncée par Pearson et Chevrier? Croyez-vous qu'il faudrait apporter des changements?

M. Eglington: Je ne suis pas sûr, monsieur Robinson, d'avoir compris tout à fait la portée de votre question et j'hésite quelque peu à risquer une réponse.

En ce qui concerne le paragraphe n° 2 à la page 2 de la lettre de M. Pitfield, j'avais compris qu'il s'agissait là d'une description de la procédure actuelle: c'est-à-dire que la Gendarmerie royale fournit les renseignements nécessaires et le ministre responsable doit décider si la personne en question peut constituer un risque sécuritaire et si elle doit être mutée ou congédiée. Je ne sais pas s'il m'incombe de faire des commentaires sur ces pratiques.

[*Texte*]

Mr. Robinson: This is where I personally would like to look at, under the chapter 4 attached—the review procedures on page 38 is where it starts, and then it goes on to page 39. At the top of the page, under paragraph numbered 107, it says:

> Our inquiries suggest that both extreme positions are untenable. Some form of review system is clearly desirable in itself, as well as to meet reasonable public and parliamentary expectation.

and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You do not think it is provided for in these regulations, I take it.

Mr. Robinson: I do not think so.

Mr. Eglington: I should point out, Mr. Chairman, that the procedures provided for in these present regulations, the ones we are considering, do not accord either with the scheme outlined by Mr. Pearson in his report or the scheme recommended by the Royal Commission on Security. They are, in fact, quite different.

Mr. Robinson: Well, this is the whole point. Should we not have some consistency? The regulations should conform with whatever was in the minds of the legislators at the time, and I do not think they do conform.

Mr. Eglington: The royal commission report is subsequent to the enactment of Section 77 of the Financial Administration Act. In drawing the regulation, those in authority made a policy decision to ignore the recommendations of the royal commission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That might be a legitimate question. I think we now have to follow this matter up further, obviously, because there are too many questions without answers that are raised here this afternoon. That obviously is one of them: why this particular course was chosen without the safeguards that were referred to a long time ago by a Prime Minister and again by the royal commission that the same Prime Minister had appointed and which reported to Parliament in 1969.

Mr. Baldwin: Might I make one comment here . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

• 1620

Mr. Baldwin: . . . with respect to the royal commission? My recollection was that we tried to seek out and final more information and more of the details of the report of that Commission but because of the nature of the report and the nature of the inquiry, I believe it was considered that all we were entitled to was limited extracts from the Royal Commission report. And I believe. This looks to me to be familiar, to be the only part which was made available and the rest was classified and not made available.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, Mr. Measures, our Clerk, will check that for us because Mr. Robinson has asked that we get on all the documents. Therefore, you can only ask that all of this can be given to us.

Mr. Robinson: There is one further comment that I would like to make and it refers to the whole nub of the question as to whether this poor individual who is being suspect in some way has some redress. And it seems to me that there are these two pole positions. And hopefully, there would be something in between. And we relate, first of all, that there is no appeal procedure provided at all which, I think, is unfortunate. On the other hand, we feel

[*Interprétation*]

M. Robinson: J'aimerais que nous nous penchions sur les procédures décrites au pages 38 et 39 du chapitre 4. En haut de la page 39, au paragraphe 107 on lit ce qui suit:

> Nos enquêtes nous mènent à croire que les deux positions extrêmes sont peu soutenables. L'établissement d'une procédure de rébision est souhaitable et cette mesure répondrait en grande partie à l'attente du public et du Parlement.

et ainsi de suite

Le coprésident (M. McCleave): D'après vous, cette procédure n'est pas prévue dans les règlements?

M. Robinson: Je ne pense pas.

M. Englington: Je devrais vous signaler, monsieur le président, que les procédures décrites dans ces règlements ne correspondent pas aux recommandations de M. Pearson dans son rapport, ni à celles de la Commission royale d'enquête sur la sécurité. En fait, elles sont très différentes.

M. Robinson: Voilà justement ce qui m'intéresse. Ne faudrait-il pas insister sur l'uniformité? Les règlements devraient respecter l'intention exprimée par les législateurs et je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Eglington: Le rapport de la commission a suivi l'adoption de l'article 77 de la Loi sur l'administration financière. En rédigeant les règlements, les responsables ont décidé, comme question de politique, de passer outre aux recommandations de la commission.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous devrons poursuivre ce sujet puisqu'il y a trop de questions auxquelles on n'a pas pu fournir des réponses cet après-midi, et celle-là est un exemple frappant. Pourquoi a-t-on choisi cette voie sans les sauvegardes recommandées il y a longtemps par l'ancien premier ministre, M. Pearson, et par la commission royale qui a fait rapport à ce sujet au Parlement en 1969?

M. Baldwin: Puis-je faire un commentaire . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: . . . au sujet de la commission royale? Autant que je m'en souvienne, nous avons essayé de trouver plus de renseignements sur ce rapport de la Commission. Mais vu la nature du rapport et de l'enquête, je crois qu'on devrait considérer que tout ce à quoi nous avions droit, c'était de recevoir des extraits du rapport de la Commission royale. Je reconnais cette partie; je crois que c'est la seule partie qui nous a été fournie, le restant ayant été classé secret.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. M. Measures, notre greffier, va vérifier la question car M. Robinson nous a demandé tous les documents. C'est pourquoi nous ne pouvons que les demander.

M. Robinson: Je voudrais ajouter une remarque, c'est-à-dire que dans toute cette question il s'agirait de savoir si cette pauvre personne qu'on a soupçonnée a quelque possibilité de se voir accorder des réparations. Il me semble que nous sommes ici en face de deux positions extrêmes et j'aimerais qu'il existe une situation intermédiaire. Nous indiquons, tout d'abord qu'on n'a prévu aucune procédure d'appel; et, d'autre part, nous indiquons que nous ne vou-

[*Text*]

that we do not necessarily want to have recourse to the courts and the judicial process in the normal way.

And so, once again, I say I think it is very important to take a look at this page 38 of chapter four, the Review Procedures, which is numbered paragraph 106, and also paragraph 107, that follows. This, to my way of thinking, is really what we are looking at and what I would like to question in terms of whether the regulations are going to incorporate the thinking of those two paragraphs.

Mr. Eglington: The regulations as they now stand could result in either a complete kangaroo court, with the officer having absolutely no knowledge of the case against him whatever and being given a very summary treatment, or they could result in an elaborate quasi-judicial hearing in which the officer has a full statement of the case against him and is given every opportunity to cross-examine witnesses and in which the rules of evidence in their purest form would apply. But either result is possible under the regulations. And that seems to me to be a rather strange result.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It should be noted more that some of us would be interested in having as much specific detail as possible given them in the operations of these regulations. So admittedly, I think they date from about six months ago but it might be of interest if the Mr. Pitfield could supply that.

Mr. Robinson: Well, I would be interested in going one step further and asking if there is any are any examples at all of individuals who have just received no information at all because it was considered to be, I suppose, in the national interest not to provide any information at all but he was just summarily dismissed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, those questions are on the record and will be drawn to Mr. Pitfield's attention. And to meet your earlier requests, Mr. Robinson, I gather that Mr. Measures should follow through with the Hansards of those days and provide us photostats of the remainder of the debate that Mr. Baldwin has referred to. So we will have the complete picture before us. Thank you.

SOR/73-288, Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations under the Livestock Feed Assistance Act, commentary of Counsel. It has been a long time Mr. Counsel, since we have seen the point made that the preamble does not recite the section in the enabling statute according to which we assume the regulations are made.

SOR/73-288

FEED GRAIN TRANSPORTATION AND STORAGE ASSISTANCE REGULATIONS

Livestock Feed Assistance Act

P.C. 1973-1341

August 26, 1975

Criterion 1(a)

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the Livestock Feed Assistance Act is section 19.

[*Interpretation*]

lons pas nécessairement recourir aux tribunaux et au processus judiciaire habituel.

Je pense qu'il est donc très important d'examiner la page 38 du chapitre 4, les Procédures de révision, au paragraphe 106 et au paragraphe 107 qui suit. A mon avis, c'est ce que nous recherchons. Je me demande si les Règlements vont refléter ce qui se trouve dans ces deux paragraphes.

M. Eglington: Les Règlements, tels qu'ils sont établis actuellement, pourraient aboutir soit à avoir un tribunal irrégulier, l'agent n'ayant aucune connaissance de la cause et cette pauvre personne pourrait alors être traitée fort sommairement: soit à avoir une audience quasi-judiciaire, et, dans ce dernier cas l'agent saurait de quoi on l'accuse et aurait la possibilité de contre-interroger les témoins, ce qui permettrait d'appliquer la règle de la preuve dans sa forme la plus pure. Les deux possibilités sont à envisager dans l'optique de ces Règlements et ceci me paraît bien étrange.

Le coprésident (M. McCleave): Certains d'entre nous aimeraient avoir le plus de détails possible sur la question de ces Règlements. Je crois que ces derniers remontent à six mois, mais nous aimerions que M. Pitfield nous les fournisse.

M. Robinson: J'aimerais aller plus loin et demander s'il y a des exemples de personnes n'ayant obtenu aucun renseignement du fait qu'en se retranchait derrière l'intérêt national, je suppose, pour ne pas leur en fournir. A-t-on des exemples où les personnes ont été sommairement écartées.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Ces questions ont été consignées au compte rendu et on attirera l'attention de M. Pitfield. Pour répondre à vos précédentes requêtes, monsieur Robinson, je crois que M. Measures se procurera les *Hansards* et nous fournira des photocopies du reste du débat dont parlait M. Baldwin. Ainsi, nous verrons l'ensemble de la situation. Merci.

DORS/73-288, Règlement sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme. Remarques de l'avocat. Maître, cela fait logtemps que nous avons constaté que le préambule ne reprenait pas l'article de la loi d'autorisation dont le Règlement découle, du moins nous le supposons.

DORS/73-288

RÈGLEMENT SUR L'AIDE À L'ALIMENTATION DES ANIMAUX DE FERME

Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme

C.P. 1973-1341

Le 26 août 1975

Critère 1(*a*)

1. Dans le préambule on ne mentionne pas l'article de la loi d'habilitation en vertu duquel le règlement est établi.

Dans ce cas-ci, il s'agit de l'article 19 de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme.

[*Texte*]

2. Section 19(a) of the Act provides:

"19 The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing, with respect to payments related to the cost of feed grain storage and with respect to payments related to the *cost of feed grain transportation*, the classes of persons to whom and the terms and conditions on which such payments within each of such areas within Eastern Canada and British Columbia as may be prescribed by the regulations."

Section 7 of the Regulations sets out the terms and conditions under which payments with respect to transportation by motor vehicle will be made. One of these conditions, contained in section 7(1)(b)(iii), is that the owner of the motor vehicle does not charge more for transportation than the rate shewn in a tariff filed by him with the Canadian Livestock Feed Board. The effect of this condition is to impose a form of price control on those who transport grain by motor vehicle. The provision could have read that the Board would pay no more than the rate shewn in the filed tariff. To go further and to attempt to stop the shipper charging more than the tariff amount may indeed be a socially virtuous objective, but it would seem to be one lying altogether outside the ambit of the Livestock Feed Assistance Act, which is not an Act for regulating transport prices and costs but an Act one object of which, inter alia, is to provide for payments in respect of the cost of transportation of feed grains.

Mr. Eglington: Well, these are rather old regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh.

Mr. Eglington: And this should be headed, Criterion 1 (a). Fortunately, there is a number of examples of clerical mishaps in today's agenda.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. The members have had an opportunity to study the point made in the commentary of Counsel and the correct . . .

Mr. Robinson: I suppose, then, it is just a question of suggesting a correction be made in that first one, then, with regard to not having recited the section.

Mr. Eglington: I do not think that will be a problem.

Mr. Robinson: All right. The point I wish to make is with regard to paragraph 2. Why would there not be a schedule attached setting out the rate to be charged per mile or something of that nature?

• 1625

Mr. Eglington: The only assumption—it is not information—I can offer is that the Commission is leaving it open to carriers to file their tariff and then once the tariff is filed, they are expected to abide by that tariff and charge no other fees but those specified.

Mr. Robinson: It is a unilateral thing.

Mr. Eglington: Yes. The thrust of Section 19 seems to be, we will make certain moneys available in respect to the cost of feed grain transportation. It does not have to be the whole cost. It does not have to be even a percentage. It can be so much per mile or whatever method is used to assess it.

[*Interprétation*]

2. Le paragraphe (*a*) de l'article 19 de la Loi se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements

(*a*) prescrivant, à l'égard des paiements relatifs aux frais d'emmagasinage des provendes et à l'égard des paiements relatifs *aux frais de transport des provendes*, à quelles catégories de personnes et dans quelle conditions ces paiements peuvent être faits et à quel taux ils peuvent l'être, dans chacune des régions de l'Est du Canada et de la Colombie-Britannique que peuvent prescrire les règlements.»

L'article 7 du Règlement fixe les conditions dans lesquelles seront faits les paiements relatifs au transport par véhicules à moteur. L'une de ces conditions, mentionnée au sous-alinéa (iii) de l'alinéa (*b*) du paragraphe 1 de l'article 7, stipule que le propriétaire du véhicule à moteur ne doit pas exiger des frais de transport supérieurs au taux indiqué dans un tarif déposé par lui auprès de l'Office canadien des provendes. Cette clause a pour but d'établir une certaine forme de contrôle des prix exigés par ceux qui transportent des grains de provendes par véhicules à moteur. On aurait pu aussi bien dire que l'Office ne paiera pas plus que le taux mentionné dans le tarif déposé. Aller encore plus loin et tenter d'empêcher l'expéditeur d'exiger plus que le tarif déposé est certes un objectif valable, mais on pourrait penser qu'il dépasse les limites de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme qui ne vise pas à réglementer les frais et coûts de transports mais qui se fixe entre autres objectifs de défrayer des coûts de transports des grains de provende.

M. Eglington: Il s'agit de Règlements plutôt anciens.

Le coprésident (M. McCleave): Ah!

M. Eglington: Et il faudrait les intituler Critère 1 (*a*). Malheureusement, il y a un certain nombre de lacunes administratives dans notre programme d'aujourd'hui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Les membres du Comité ont eu la possibilité d'étudier les remarques de l'avocat et l'exact . . .

M. Robinson: Je suppose qu'il suffit d'apporter une correction pour indiquer qu'on n'a pas répété l'article.

M. Eglington: Je crois qu'il n'y a pas de problème là.

M. Robinson: Très bien. Je voudrais parler du paragraphe 2. Est-ce qu'on ne devrait pas mettre une annexe à ce paragraphe indiquant le tarif à appliquer par mille ou quelque chose de semblable?

M. Eglington: La seule supposition que je puisse faire, je n'ai aucun renseignement là-dessus, est que la Commission permet aux transporteurs de déposer leur tarif et une fois qu'ils l'ont fait, on s'attend à ce qu'ils le respectent et n'exigent que les taux qui y sont indiqués.

M. Robinson: C'est unilatéral.

M. Eglington: Oui. D'après moi, l'article 19 signifie que nous fournirons certains fonds pour le transport des provendes. Il ne s'agit pas nécessairement du total des frais. Il ne s'agit pas non plus nécessairement d'un pourcentage. On peut établir un montant pour chaque mille parcouru ou se servir de toute autre méthode.

[*Text*]

Mr. Robinson: This, of course, is not clear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will put on the record—I will read the point that is under discussion:

> 7.(1) No payment related to the cost of transportation of feed grain by motor vehicle shall be made by the Board unless (a)(iii) the owner of the motor vehicle charged no more for its transportation than the rate shown in a tariff filed by him with the Board.

It does not say, Mr. Eglington, that the Board—if he does that, he is simply telling what he is going to charge. Is that not clear enough?

Mr. Eglington: That is right. But if he charges other than that, then there will be no payment in respect of the cost of carriage, the cost of transportation. It would seem to be more in accordance with the purpose of Section 19 to say, we will pay this much and no more. If the carrier manages to charge more than that, it is a matter between himself and the owner of the feed grain.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Eglington: There seems to be an attempt to say, this tariff comes in and that is stopped. That is the end of it which is not relevant to the point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is an awkward wording which led to the wrong result really, I suppose. Or the Board could take it that way.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is probably just a case of careless drafting in there. Is it not?

Mr. Eglington: It might be deliberate. I think we should inquire.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: It says the tariff, not the regulation. It seems to me it should be just the other way around.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is SOR/74-8, Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations, with commentary by counsel of October 15, 1975. Here we are squarely in the field of regulations made pursuant to measures contained in the Appropriation Act.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the copy of the comment you received was the uncorrected draft which was dictated, and unfortunately that got sent to the printer and not the corrected copy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The corrected copy is published herewith.

SOR/74-8

INDIAN OFF RESERVE AND ESKIMO HOUSING REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1971

P.C. 1973-4033

[*Interpretation*]

M. Robinson: Bien entendu, ce n'est pas clair.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais lire l'article qui nous préoccupe:

> 7.(1) l'Office ne fait aucun paiement relatif aux frais de transport des provendes par véhicule à moteur, sauf si (*a*) (iii) le propriétaire du véhicule à moteur n'a pas demandé plus pour ses services de transport que le taux indiqué dans un tarif déposé par lui auprès de l'Office.

On ne dit pas, monsieur Eglington, que l'Office—le propriétaire dit simplement le taux qu'il va exiger. N'est-ce pas assez clair?

M. Eglington: C'est exact. Mais s'il exige des frais supérieurs à ce taux, il n'y aura aucun paiement relatif aux frais de transport. Nous nous conformons plus à l'intention de l'article 19 en disant que nous paierons un tel montant et pas plus. Si le transporteur décide d'exiger des frais supérieurs à ce taux, c'est une affaire entre lui-même et le propriétaire des provendes.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Il semble qu'on tente de dire que ce tarif est en vigueur et c'est tout. C'est tout ce qui est pertinent à la question.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un libellé obscur qui a entraîné un résultat contraire, je suppose. L'Office pourrait l'interpréter de cette façon.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit probablement d'une rédaction maladroite?

M. Eglington: Elle pourrait être délibérée. Je crois que nous devrions faire enquête.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: On dit le tarif et non pas le règlement. Il me semble que cela devrait être le contraire.

Le coprésident (M. McCleave): Nous enverrons maintenant au DORS/74-8 Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux, et à un commentaire du conseiller daté du 15 octobre 1975. Nous traitons ici exactement du domaine des règlements établis conformément aux mesures contenues dans la Loi portant affectation de crédits.

M. Eglington: Dans le cas présent, monsieur le président, l'exemplaire du commentaire que vous avez reçu était un exemplaire non corrigé qui avait été dicté et malheureusement on l'a envoyé à l'imprimeur à la place de l'exemplaire corrigé.

Le coprésident (M. McCleave): L'exemplaire corrigé est joint au présent document.

DORS/74-8

RÈGLEMENT SUR LE LOGEMENT D'INDIENS QUI VIVENT HORS DES RÉSERVES ET D'ESQUIMAUX

Loi nº 4 de 1971 portant affection de crédits

C.P. 1973-4033

[*Texte*]
October 15, 1975

1. *Comparability of the Texts*

Section 4(1) (b) (i): The French version is more restrictive than the English. The use of the demonstrative and possessive adjectives in the phrases "*cette* charge, *cet* emploi" and "*son* entreprise" indicates that the applicant must show that there is reasonable likelihood that he will continue to hold the particular office, the particular job, or carry on the particular business which he holds or carries on at the date of his application. The English text is not so limited and envisages the likelihood of holding any office or job, or carrying on any business in the particular area in which the applicant is working or trading at the date of his application.

2. *Section 3(1)*

(a) The original enabling power, Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966 provided for loans, in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, to provide assistance to IndiansitFor the construction of houses, *in areas other than Indian reserves.* By Vote L51g, Appropriation Act No. 2, 1967, the purposes of loans were extended to include *the acquisition of houses and land for housing purposes in areas other than Indian reserves.*

By Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967, the purposes were again extended to include loans to Eskimos "*on the same terms and conditions, for the same purposes and subject to the same provisions . . . as loans made to Indians . . .*". Finally, by Vote L16a, Appropriation Act No. 4, 1971, the purposes were once again extended, in respect of both Indians and Eskimos, to authorize loans "for repairs or improvements to houses *at the time of purchase* (sic) in areas other than Indian reserves".

It is not clear what this last extension means: must the loans (for repairs and improvements) be made at the time of purchase; must the repairs and improvements be projected at the time of purchase; must the repairs and improvements be carried out at the time of purchase? The last is in any event probably a legal impossibility. What is clear is that the loans and advances under the several appropriations are to be made to members of the class, Indians, and to members of the class, Eskimos, on the same terms and conditions, subject to the same provisions, (and for the same purposes). Yet section 3(1)(b) imposes a restriction on a loan to Eskimos which does not apply in the case of a loan to Indians, namely that the location of the House must be acceptable to the Minister. (The restriction that the house must be on land outside a reserve exists in respect of loans to members of both racial groups. It is expressed in the case of Indians. It need not be expressed in the case of Eskimos for they, like any non-Indian person would, in any event, be unable lawfully to build or acquire a house on an Indian reserve.)

[*Interprétation*]
Le 15 octobre 1975

1. *Comparabilité des textes*

Article 4(1) (n) (i): La version française est plus restrictive que la version anglaise. L'utilisation dans les phrases de pronoms démonstratifs et possessifs, «*cette* charge, *cet* emploi» et «*son* entreprise» indique que le requérant doit démontrer qu'il existe une probabilité raisonnable qu'il va continuer à détenir le poste précis ou l'emploi précis qu'il détient ou à mener l'entreprise qu'il possède ou exploite au moment où il présente sa demande. La version anglaise n'est pas aussi restrictive et on y envisage la probabilité que le réquérant occupe un poste ou un emploi quelconque ou exploite une entreprise dans le domaine d'occupation particulier où il œuvrait lorsqu'il a présenté sa demande.

2. *Article 3 (1)*

(a) La Loi d'autorisation originale, le crédit L 51a, Loi des subsides N° 9 de 1966, prévoyait que des prêts, conformément aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil, seraient consentis afin d'aider les Indiens *à construire des maisons ailleurs que dans les réserves indiennes.* En vertu du crédit L 51g, Loi des subsides N° 2 de 1967, les buts des crédits affectés aux prêts ont été étendus afin d'inclure *l'acquisition de maisons et de terrains pour y contruire des maisons, ailleurs que dans les réserves indiennes.*

En vertu du crédit L 51a, Loi des subsides N° 7 de 1967, on a encore une fois étendu les buts, afin d'inclure les prêts aux Esquimaux: «*aux Esquimaux selon les mêmes modalités et conditions, pour les mêmes buts et soumis aux mêmes conditions . . . que les prêts concédés aux Indiens . . .» Enfin, par le crédit L 16a, Loi des subsides N°* 4 de 1971, on a étendu les buts encore une fois, à la fois pour les Indiens et pour les Esquimaux, afin d'autoriser des prêts «pour la réparation ou l'amélioration, *au moment de l'achat*, (sic) de maisons situées à l'extérieur des réserves Indiennes».

La signification exacte de ces dernières mesures n'est pas très claire: Les prêts (pour la réparation ou l'amélioration) doivent-elles être projetées au moment de l'achat; les réparations et améliorations doivent-elles être effectuées au moment de l'achat? Cette dernière solution est probablement de toute façon une impossibilité légale. Ce qui est clair, c'est que les prêts et avances autorisés par ces affectations de crédits doivent être consentis à des membres de la classe des Indiens ou à des membres de la classe des Esquimaux selon les mêmes modalités et conditions, en respectant les mêmes conditions, (et pour les mêmes buts). Pourtant l'article 3 (1)b) impose aux prêts consentis aux Esquimaux une restriction qui ne s'applique dans le cas des prêts aux Indiens: le Ministre doit juger que l'emplacement est acceptable. (La restriction exigeant que la maison soit située à l'extérieur d'une réserve s'applique aux prêts consentis aux membres des deux groupes raciaux. Elle est explicite dans le cas des Indiens; et dans le cas des Esquimaux, il n'est pas nécessaire d'ajouter cette précision, puisque comme ils sont non Indiens, ils n'auraient pas, de toute façon, le droit de construire ou d'acquérir légalement une maison située dans une réserve indienne.)

[*Text*]

(b) The imposition of the Minister's consent to location in the case of Eskimo loans is not in conformity with the enabling Votes because it is not also applicable in the case of Indians. It is also arguably ultra vires in any event as constituting a sub-delegation of rule making power by the Governor in Council who was charged with setting terms and conditions. Whether it is a proper exercise of that power to empower someone else to impose a condition of acceptability is a nice point of both law and propriety. It would, in any event, have been easy to put the words " . . . houses in areas other than Indian reserves approved by the Minister . . . " in the enabling Votes.

(c) It is noted that, while the enabling Votes authorize loans in respect of the acquisition of *land* for housing purposes and in respect of repairs, those powers have not been utilized in making these present Regulations.

(d) The phrase used in both paragraphs (a) and (b) of section 3(1) relating to loans for improvements runs

" . . . to assist him . . . in the improvement, at the time of purchase of a house . . . "

As pointed out above, this phrase is unclear in meaning. One is left to presume that the time limitation really means "within a reasonable time after the purchase of a house . . . ". A more definitely limited time period might or might not commend itself to those in authority e.g. 3, months, 6 months.

3. *Section 4(1)(g)*

This requirement has a certain ring of tutelage about it, though it is clearly intra vires the enabling power in Vote L5la, Appropriation Act No. 9, 1966 (" . . . in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council . . . "). A paternalistic approach to native peoples may well not be accounted an enexpected or unusual use of an enabling power.

4. *Section 5(2), line 3:* "may"

After the applicant has satisfied all the conditions prescribed in section 4, and has survived the means test, and has contributed from his own resources the amount required by the means test, the grant of the loan is left to the will of the Minister! The Minister "may" authorize the loan, but he need not. Unless the word "may" is construed to be mandatory and, in effect, to mean "shall", a qualified applicant may yet be refused a loan. Such an instance of a pedantic desire to preserve the discretionary power of those in authority seems so arbitrary and unfair that it might be accounted an unusual and unexpected use of the enabling power. A disappointed but qualified applicant should not be forced back to litigate the issue of whether or not "may" means "shall".

Section 7(d)

The enabling power says that the terms and conditions of loans are to be prescribed by the Governor in Council. This paragraph purports to delegate to the Minister a power to prescribe conditions in addition to four other conditions actually prescribed by the Governor in Council. This is sub-delegation of rule making power, and is not

[*Interpretation*]

(b) Les dispositions requérant la permission du ministre relativement à l'emplacement de la maison dans le cas des prêts consentis aux Esquimaux n'est pas conforme au crédit d'autorisation, parce qu'elle ne s'applique pas au cas des Indiens. On peut également soutenir qu'elle constitue, de toute façon, un excès de pouvoir, puisqu'il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir de rédaction des règlements du gouverneur en Conseil, qui a été chargé d'établir les conditions des prêts. Quant à savoir s'il convient d'exercer ce pouvoir de façon à autoriser quelqu'un à imposer une condition d'admissibilité, voilà une question de droit et de convenance for t épineuse. Il aurait été de toute façon facile de rajouter les mots suivants dans les crédits d'autorisation: «. . . des maisons dans des régions autres que des réserves indiennes et que le ministre juge acceptables—«.

(c) Il est à remarquer que, même si les crédits d'autorisation permettent l'octroi de prêts relativement à l'acquisition de *terrains* pour y construire des maisons et relativement aux réparations, on n'a pas fait appel à ce pouvoir lors de la rédaction du présent règlement.

(*d*) La phrase utilisée à la fois dans les alinéas (*a*) et (*b*) de l'article 3(1) portant sur les prêts destinés aux améliorations se lit comme suit:

«—pour l'aider—à améliorer, au moment de l'achat—«

Comme nous l'avons déjà soulignée, la signification de cette phrase est obscur. Elle laisse à penser que le délai fixé correspond en réalité «à une période raisonnable de temps après l'achat de la maison—«. Les autorités pourraient juger approprié ou non de fixer une limite au délai, par exemple trois mois ou six mois.

3. *Article 4(1)(g)*

Cette exigence ressemble un peu à une mise en tutelle, bien qu'elle soit nettement du ressor des pouvoirs d'autorisation contenus dans le crédit N° 51 a, Loi des subsides n° 9 de 1966 («—selon les modalités et conditions prescrites par le gouverneur en Conseil—«). Il se peut très bien que cette tactique paternaliste visant à subjuguer les autochtones ne soit pas jugée comme étant une utilisation inattendue ou inhabituelle d'un pouvoir d'autorisation.

4. *Article 5 (2), 3e ligne:* «peut»

Lorsque le requérant a rempli toutes les conditions prescrites à l'article 4; a subi avec succès l'évaluation des moyens; a investi, à partir de ses fonds personnels, le montant stipulé dans l'évaluation des moyens l'octroi du prêt est encore laissé à la discrétion du ministre! Le ministre «peut» autoriser un prêt, mais cela n'est pas obligatoire. A moins que le mot «peut» ne puisse être interprété comme étant prescriptif et comme voulant signifier, en fait, «doit», un requérant admissible pourrait bien se voir refuser un prêt. Semblable cas où une volonté pédante semble vouloir préserver le pouvoir discrétionnaire des autorités paraît si arbitraire et injuste qu l'on pourrait bien juger qu'il s'agit d'une utilisation inhabituelle et inattendue d'un pouvoir d'autorisation. Il ne faudrait pas qu'un requérant déçu mais admissible se voit forcé de plaider en procès, afin de déterminer si oui ou non «peut» signifie «doit».

5. *Article 7 (d)*

La Loi d'autorisation stipule que les modalités et conditions des prêts doivent être prescrites par le gouverneur en conseil. Cet alinéa a pour but de déléguer au ministre le pouvoir de prescrire des conditions qui viendront s'ajouter à 4 autres conditions déjà prescrites en réalité par le gouverneur en Conseil. Il s'agit d'une sous-délégation du

[*Texte*]

even graced by the argument based on the use of the word "respecting" in the enabling power, for, in this instance, the power reads simply: "to authorize ... in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council loans ...".

6. *Forgiveness of Instalments*

The enabling power authorizes, subject to terms and conditions to be prescribed by the Governor in Council, the forgiveness of "the repayment of a loan or any part thereof ...". This power has been exercised only to provide for forgiveness of part of a loan, viz, an instalment. Consequently, no loan may be forgiven in toto at one time. The same result could, of course, be achieved by the continual forgiveness of instalments, either as they fall due or when they are in arrears.

In the limited circumstances envisaged in section 8(2), there may, in effect, be a forgiveness of a rateable portion of the balance of the loan then outstanding. Presumably, the rateable portion could not be 100%, for then it would be no portion.

It is doubtful whether there is legislative authority for the forgiveness of instalments of loans made "for repairs or improvements to houses at the time of purchase". Vote L16a, Appropriation Act No. 4, 1971, which extended the purposes of the original Votes to cover these additional loans, says nothing about forgiveness of the loans or any part of them. Vote L16a simply reads:

> "to extend the purposes of the Special Account established by Loans, Investments and Advances Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966, for financial assistance to Indians for housing, to authorize loans and advances to Indians and Eskimos for repairs or improvements to houses at the time of purchase in areas other than Indian reserves."

It is to be noted that Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967, which extended the purposes of the earlier Votes to cover loans of the types then authorized, to Eskimos, specifically provided for the forgiveness of loans made to Eskimos.

To allow, therefore, the forgiveness of loans made in respect of improvements, as the Regulations do since they allow forgiveness of instalments of any loan made, one would have to argue that the form of words used in Vote L16a is sufficient to carry in all the provisions of the earlier Votes, including not only the powers to make loans, but also those to forgive them. Such an argument does seem commonsensical and would, doubtless, appear to the layman to be what Parliament intended. However, in terms of criteria Nos. 1(a) and 13 I feel bound to draw this matter to the Committee's attention. The texts of the four appropriations are reproduced in full as an Appendix.

7. *Section 9(1)*

While section 9(2) is, on a fairly stretched interpretation of the Votes, a valid setting of terms and conditions, section 9(1) appears once again to be a sub-delegation of power to the Minister who can proceed to set such additional terms and conditions as he pleases. If section 9 is not concerned with the setting of terms and conditions attach-

[*Interprétation*]

pouvoir de réglementation et elle n'est même pas qualifiée par l'argument fondé sur l'utilisation du mot «*respecting*» dans la Loi d'autorisation, puisque dans le cas qui nous intéresse, la Loi d'autorisation se lit simplement ainsi: «Pour autoriser—selon les modalités et conditions prescrites par le gouverneur en conseil—«.

6. *Renonciation aux versements*

La Loi d'autorisation autorise le ministre, conformément aux conditions approuvées par le gouverneur en conseil, à «faire remise du remboursement d'un prêt ou de toute partie d'un prêt—«. Ce pouvoir n'a été exercé que pour permettre la renonciation à une partie d'un prêt, soit un versement. Conséquemment, il ne peut y avoir une seule remise total du remboursement d'un prêt. On peut évidemment en arriver au même résultat en procédant à la renonciation continuelle aux versements, au moment où ils sont dûs ou lorsqu'ils sont en retard.

Dans les circonstances limitées envisagées à l'article (2), il peut en fait y avoir une remise d'une partie évaluable du montant d'un prêt qui reste à rembourser. On peut supposer que cette partie évaluable ne peut équivaloir à 100%, puisqu'il ne s'agirait alors plus d'une partie d'un tout.

Il est douteux qu'il existe une autorisation législative pour la renonciation aux versements d'un prêt consenti «pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat.» Il n'est nulle part question dans le Crédit L 16a, Affectation de crédits, Loi N° 4 de 1971, qui étendait la portée des crédits originaux, afin d'inclure ces prêts additionnels, de la remise du remboursement d'une partie ou du total de ces prêts. Le crédit L 16a se lit simplement comme suit:

> Pour étendre la portée du compte spécial établi conformément au crédit L51a (Prêts, placements et avances) de la *Loi des subsides n° 9 de 1966*, pour assurer aux Indiens une aide financière en matière de logement afin d'autoriser des prêts et des avances à des Indiens et à des Esquimaux pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat, de maisons situées à l'extérieur des réserves indiennes.

Il est bon de noter que le crédit L 51a, Loi des subsides N° 7 de 1967, qui étend la portée des crédits précédents, afin d'inclure l'octroi aux Exquimaux des prêts des types alors autorisés; et l'on y spécifie l'autorisation de la remise du remboursement des prêts consentis aux Esquimaux.

Conséquemment, pour permettre la remise du remboursement de prêts consentis pour l'amélioration, comme le fait le Règlement, puisqu'il permet la renonciation aux versements de tout prêt consenti, il faudrait soutenir que la formulation utilisée dans le crédit L 16a suffit à inclure toutes les dispositions des crédits précédents, y compris non seulement les pouvoirs d'octroi de prêts, mais aussi les pouvoirs relatifs à la renonciation. Pareil argument semble *logique* et paraît correspondre sans doute pour le profane à l'intention du Parlement. Toutefois, compte tenu des critères N° 1(*a*) et 13, je me vois forcé d'attirer l'attention du Comité sur ce point. Vous trouverez en appendice les textes complets des 4 affectations de crédits.

7. *Article 9 (1)*

Compte tenu d'une interprétation assez souple des crédits, l'article 9 (2) constitue une fixation valable des conditions, mais une fois de plus l'article 9(1) apparaît comme étant une sous-délégation de pouvoir au ministre qui peut fixer des conditions additionnelles selon ce qu'il juge nécessaire. Si l'article 9 ne se rapporte pas à la fixation des

[*Text*]

ing to loans, it would appear to be ultra vires in its entirety.

Mr. Eglington: The uncorrected copy contained one effort of sarcasm on my part which I thought better of on reviewing it, and also some spelling and typographical errors.

Mr. Robinson: Maybe you should have left them in.

Well then, I can assume that the French version or the translation has been made clear in the first part.

Miss Mayrand (Counsel to the Committee): We will write to them about that. It is just more restrictive the way it stands now.

Mr. Robinson: Is there a problem in translating it?

Miss Mayrand: No. It is just that they made it more restrictive in French, describing the first paragraph.

Mr. Robinson: Yes.

Miss Mayrand: The versions are not equivalent.

Mr. Robinson: You could probably think of words to use that would make it less restrictive.

Miss Mayrand: Oh, yes.

Mr. Robinson: And make it the same.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is the French version we have here the French version of the corrected English version?

Miss Mayrand: There was no problem in French.

Mr. Eglington: The translator has very carefully taken care of the mistakes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Actually then, the French version we have is all right.

• 1630

Mr. Eglington: Except that on page . . .

Miss Mayrand: On page 2 there is one word to be changed.

Mr. Eglington: On page 3 the section number was left out.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These corrections have been made for the record.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, commentary point number 1, comparability of the text, we have the phrase: the French version is more restrictive than the English.

Mlle Mayrand, you were starting to deal with that, I think. Should there be a suggestion tp the drafting authority that the French version be withdrawn and redone? Is that the recommendation that you make?

[*Interpretation*]

modalités et conditions relatives au prêt, il apparaît comme étant entièrement ultra vires.

M. Eglington: L'exemplaire non corrigé contenait une de mes déclarations qu'il m'a semblé nécessaire de réviser et aussi des fautes d'orthographe et des coquilles typographiques.

M. Robinson: Vous auriez peut-être dû les y laisser.

Je suppose que la version française ou la traduction est claire pour ce qui est de la première partie.

Mlle Mayrand (conseillère du Comité): Nous leur écrirons à ce sujet. Le règlement est un peu plus restrictif tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle.

M. Robinson: Y a-t-il un problème pour ce qui est de la traduction?

Mlle Mayrand: Non. Tout simplement le règlement est plus restrictif en français pour ce qui est du premier paragraphe.

M. Robinson: Oui.

Mlle Mayrand: Les deux textes ne sont pas équivalents.

M. Robinson: Vous pourriez probablement trouver des termes qui le rendrait moins restrictif . . .

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: . . . et qui le rendrait équivalent.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): La version française que nous avons ici est-elle la version française du texte anglais corrigé?

Mlle Mayrand: Il n'y avait pas de problème pour ce qui est du français.

M. Eglington: Le traducteur a très soigneusement corrigé toutes les erreurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc la version française est exacte.

M. Eglington: Sauf qu'à la page . . .

Mlle Mayrand: A la page 2, un mot doit être changé.

M. Eglington: A la page 3, le numéro de l'article a été omis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh!

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons pris note de ces corrections.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant, au sujet du commentaire numéro 1, intitulé Comparatibilité des textes, nous avons ceci «La version française est plus restrictive que la version anglaise».

Je crois, mademoiselle Mayrand, que vous commenciez à traiter de cette question. Devrions-nous suggérer aux personnes responsables de la rédaction de supprimer la version française et de la retoucher? Est-ce là votre recommandation?

[*Texte*]

Miss Mayrand: Mr. Chairman, I want to contact them before I make any recommendation because at this point I do not know which one is the good one, because both could not make sense. Do they mean that this man has to keep the same job or that he has to keep a job in the area? So it will be up to them to correct it afterwards, or to make them the same or the equivalent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, this then in regard to the question of the text and the official languages is a matter for counsel to explore further to find whether it is better to be an Indian who speaks in English or in French or an Eskimo who speaks in English or in French—or perhaps a department who speaks in English or in French.

All right, commentary point number—no, that one is left open and is to be followed up.

Commentary point number 2, dealing with Section 3.(1). Here we are, in a few lines, within all these votes within Appropriation Acts of three different years. Am I correct in that? Or four different years?

Mr. Eglinton: Four different votes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Four differenc votes.

Miss Mayrand: Three different years.

Mr. Eglington: Three different years.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Three different years and four different votes.

Mr. Robinson: It seems to me, Mr. Chairman, that there is a great deal of ambiguity in it. I wonder if there has been a restructuring of the authorization by adding a word. I was just taking a look at Vote L16a that is referred to in section 2 of our counsel's comments, near the bottom of the second paragraph where it says:

> Finally by Vote L16a, Appropriations Act No. 4, 1971, purchases were once again extended in respect to both Indians and Eskimos to authorize loans "for repairs or improvements to houses at the time of purchase in areas other than Indian reserves"

It would seem to me that if you just inserted the word "required" after the quoted phrase:

> for repairs or improvements . . .

required

> . . . to houses at the time of purchase . . .

this might clarify it officially so that we would obviate a great deal of the ambiguity.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We cannot do it now because Parliament has expressed itself, no doubt with all its wisdom at full flight, in 1971.

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Robinson, whether . . .you see, one can view that in two ways, either as meaning the repairs or improvements that should be carried out, those that are required by a reasonable man looking at the house, or if it might be meant to cover those which the purchase wishes to carry out.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Monsieur le président, je veux communiquer avec l'équipe de rédaction avant de faire des recommandations puisqu'au point où j'en suis je ne sais plus quelle version est la bonne étant donné que les deux ne peuvent être utilisées à la fois. Veulent-ils dire que cet homme doit conserver le même emploi ou encore qu'il doit garder un emploi dans le même domaine? Ils leur incombent donc de faire la correction ou de s'assurer que les deux versions correspondent.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. En ce qui regarde la question du texte et des langues officielles, c'est une question que le conseiller doit fouiller davantage pour déterminer s'il est préférable d'être un Indien qui parle anglais ou français, ou un Esquimau qui parle anglais ou français ou peut-être mieux, un ministère qui parle anglais ou français.

Très bien. Ensuite, le commentaire numéro 7. Non, celui-là doit et rester là en on doit y donner suite.

Commentaire numéro 2, qui traite de l'article 3(1). Nous avons ici en quelques lignes tous les crédits votés durant trois différentes années sur les lois portant affectation de crédits. Suis-je bien informé? Ou s'agit-il de quatre années différentes?

M. Eglington: Quatre crédits différents, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Quatre crédits différents.

Mlle Mayrand: Trois années différentes.

M. Eglington: Trois années différentes.

Le coprésident (M. McCleave): Trois années différentes et quatre crédits différents.

M. Robinson: Il me semble, monsieur le président, qu'il y a beaucoup d'ambiguïté dans le texte. Je me demande si l'addition d'un mot a changé l'autorisation. Je m'arrêtais justement au Crédit L16a auquel on fait allusion dans le point numéro 2 des commentaires de notre conseiller, à la fin du second paragraphe où il est dit:

> Enfin, par le Crédit L16a, Loi des subsides nº 4 de 1971, on a étendu les buts encore une fois, à la fois pour les Indiens et pour les Esquimaux, afin d'autoriser des prêts «pour la réparation ou l'amélioration, *au moment de l'achat*, de maisons situées à l'extérieur des réserves indiennes».

Il me semble que si vous ajoutiez tout simplement le mot «requis» à la fin de la citation:

> pour la réparation ou l'amélioration . . .

requise

> . . . aux maisons au moment de l'achat . . .

ces changements pourraient préciser officiellement le texte afin de prévenir beaucoup d'ambiguïté.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne pouvons faire ces changements présentement puisque le Parlement s'est exprimé ainsi, nul doute dans toute sa sagesse et d'emblée en 1971.

M. Eglington: Je ne suis pas certain, monsieur Robinson si . . . vous voyez, on peut envisager la question de deux façons: s'agit-il de réparations ou d'améliorations qui devraient être faites c'est-à-dire celles exigées par un homme raisonnable à l'examen d'une maison, ou s'agit-il des réparations qu'un acheteur souhaiterait faire?

[*Text*]

Mr. Robinson: Well, once again it is a question of interpretation and the words that you use. But I took it from the questions posed and the obvious ambiguity that there needed to be a further explanation at least.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. You are on the record with that question.

Are there any other questions arising from commentary point number 2?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does the corrected version make the same point about the difference of restriction in the case Indians and Eskimos?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That seems to me to be an important point.

Mr. Robinson: do you mean under the (b) part?

Mr. Eglington: Part (b).

Mr. Robinson: Yes, I think the suggestion there, is to change so that they conform; in other words, that Indians and Eskimos are treated the same.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that a $1 item, Mr. Eglington? Why is it recurring at this time? I thought it just dealt with number 1971.

Mr. Eglington: They are not $1 items, they are actual amounts.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And they carry this program on from year to year using the same language. Is that it?

Miss Mayrand: Yes.

• 1635

Mr. Eglington: Well, it gradually expanded the scope of the program, first of all, by adding in Eskimos and . . .

Mr. Robinson: But they have not corrected any of the mistakes.

Mr. Eglington: And the result seems to be a monument of confusion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, what started out from these four examples that we have here from those four Appropriation Acts continues to this day and other Appropriation Acts and other Estimates presented by governments to Parliament with regulations made pursuant to these original four Appropriation Acts.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I guess I have got that in my head. So, you are asking for some clarifications as to how the program is actually administered. Am I correct?

Mr. Robinson: Well, I think it is more than that. It is clarification of the meaning . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What meaning they attach to certain words.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Voilà qu'il s'agit encore une fois d'une question d'interprétation et des mots qui ont été utilités. Mais je me suis basé sur les questions posées et sur l'ambiguïté évidente pour exiger une explication supplémentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous avons noté vos observations sur cette question.

Avez-vous d'autres questions découlant du commentaire numéro 2?

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans la version corrigée, retrouvons-nous la même différence de restriction dans le cas des Indiens et des Esquimaux?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble que c'est un point important.

M. Robinson: S'agit-il de la partie *b*)?

M. Eglington: Oui *b*).

M. Robinson: Oui, la suggestion vise à rendre conforme les deux versions; en d'autres termes de faire que les Indiens et les Esquimaux reçoivent le même traitement.

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il d'un crédit de $1, monsieur Eglington? Pourquoi y revenons-nous à ce moment-ci? Je croyais qu'il s'agissait seulement du numéro 1971.

M. Eglington: Il ne s'agit pas de crédit de $1 mais de montants précis.

Le coprésident (M. McCleave): Et ils poursuivent ce programme d'année en année en utilisant le même language. C'est bien cela?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Eglington: Cela a progressivement élargi la portée du programme, premièrement, en ajoutant les Esquimaux et . . .

M. Robinson: Mais ils n'ont rectifié aucune des erreurs.

M. Eglington: Et le résultat semble être un monument de confusion.

Le coprésident (M. McCleave): Par conséquent, ce qui a commencé avec ces 4 exemples que nous avons ici à partir de ces 4 lois portant affectation de crédits continue aujourd'hui, et d'autres lois portant affectation de crédits et d'autres budgets seront présentés par les gouvernements au Parlement avec des règlements rédigés conformément à ces 4 lois originales portant affectation de crédits.

M. Eglinton: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je crois avoir compris. Vous demandez donc des précisions quant à l'administration actuelle du programme, n'est-ce pas?

M. Robinson: Je crois qu'il s'agit plus que de cela. Il s'agit de préciser la signification . . .

Le coprésident (M. McCleave): La signification qu'ils attachent à certains mots.

[*Texte*]

Mr. Eglington: And also the question of why, in the case of one native race, the Minister's consent is necessary to the location of the house, whereas in the other the consent is not necessary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I thought that was the essential point. It seems very curious to make fish of the Eskimos and fowl of the Indians, or vice versa, when there appears to be no authority for it. That is what struck me. I thought that was one of the most important points that have been made in the comments. Here you have—they are to be treated like the Indians but then suddenly up pops the Minister with a further requirement for which there appears to be no authority whatever.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is point 2(b), yes. So, we have all these questions on record and in due course we will have the answers to those questions.

Point 3 in Counsel's Commentary.

Mr. Robinson: What is really wrong here and what is recommended?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Counsel says that it has a paternalistic way, a sort of father-knows-best approach to the spending program.

Mr. Eglington: And he is willing to be guided by advice provided by the Minister to assist him to construct, acquire or improve a suitable house and to further his successful establishment in the community.

I am not sure that if, for instance, in the government's Home Improvement Loan Program that that sort of provision would not bring down a howl of protest.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But there were general discussions. I should have read the regulations beforehand. They are quite detailed. There are five or six pages of them and there is all sorts of discretionary power in there for their minister.

Commentary Point No. 4. The applicant has done everything under the sun, the moon and the stars and the Minister may say yes and the Minister may say no. The ultimate discretion.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if we could not ask what the practice has been in this and if anybody has been denied by the Minister and turned down just arbitrarily. Maybe this would be satisfactory for our purpose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Robinson's question is on the record and there should be a reply from the Minister or the department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is a lot of controversy about the meaning of "may" in statutes. Is "may" not sometimes taken to be the equivalent of "shall"?

Mr. Eglington: Yes, it is, despite the provision in the Interpretation Act that may means may and not shall.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Commentary Point No. 5 dealing with the terms and the conditions of loans as prescribed by the Governor in Council and the sub-delegation to the Minister by the Governor in Council. This is this practice that we frowned on in the past and on occasion raised a little bit of serious objection. Do you think we should be raising it here, Mr. Eglington?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Et également la question de savoir pourquoi, dans le cas d'une race autochtone, le consentement du ministre est nécessaire pour la construction d'une maison, alors que dans l'autre, ce consentement ne l'est pas.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui. J'ai pensé que là était l'essentiel. Il me semble très curieux que l'on fasse une différence entre les Esquimaux et les Indiens, alors qu'apparemment rien ne le permet. C'est ce qui m'a frappé. J'ai pensé que c'était un des points les plus importants contenus dans les commentaires. Ils doivent être traités comme les Indiens, mais tout d'un coup surgit le ministre avec une exigence supplémentaire que rien ne semble autoriser.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de la remarque 2(*b*). Toutes ces questions sont donc posées et, en temps utile, nous aurons les réponses.

Le troisième point du commentaire de notre conseiller.

M. Robinson: Qu'est-ce qui ne vas pas et qu'est-ce qui est recommandé?

Le coprésident (M. McCleave): Selon notre conseiller, ces modalités d'accès au programme sont pour le moins paternalistes.

M. Eglington: Et il est disposé à suivre les conseils que le ministre lui fournira pour l'aider à se construire, à acquérir ou à améliorer une maison convenable et à s'établir dans la localité.

J'ai l'impression que si ce genre de dispositions était contenu dans le programme gouvernemental de prêts à l'amélioration des logements, les protestations pleuveraient.

Le coprésident (M. McCleave): Mais il y a eu des discussions générales. j'aurais dû lire les règlements avant. Ils sont relativement détaillés. Il y en a cinq ou six pages, et il y a toutes sortes de pouvoirs discrétionnaires pour le ministre.

Point numéro 4 du commentaire. Le requérant a rempli toutes les conditions requises et même plus, et le ministre peut dire oui ou non, pouvoir discrétionnaire ultime.

M. Robinson: Monsieur le président, ne pourrait-on pas demander quelle a été la pratique jusqu'à présent, et si le ministre a déjà rejeté des demandes d'une manière tout à fait arbitraire? Cela nous satisferait peut-être.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous avons enregistré la question de M. Robinson et une réponse devrait nous venir du ministre ou du ministère.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il y a beaucoup de controverses quant à la signification de «peut» dans les lois. Ne considère-t-on pas parfois que «peut» est l'équivalent de «doit»?

M. Eglington: Oui et cela malgré qu'il soit stipulé dans la Loi d'interprétation que «peut» signifie «peut» et non pas «doit».

Le coprésident (M. McCleave): Le commentaire numéro 5 traite des modalités et conditions de prêts prescrites par le gouverneur en conseil qui délègue à son tour ce pouvoir au ministre. Il s'agit d'une pratique qui nous a déjà fait sourciller et qui à l'occasion nous a fait soulever quelques objections sérieuses. Pensez-vous que nous devrions le faire dans ce cas, monsieur Eglington?

[*Text*]

Mr. Eglington: I would think so, because the Minister could proceed to establish any conditions he chooses. The response which we have got in the past is so often that the enabling power was expressed in the form that the Governor in Council may make regulations with respect to or respecting loans to Indians for houses off reserves and the magic word being used, lo and behold, any sub-delegation is, in the view of the crown, authorized. In this particular instance the magic formula has not been used, and therefore even on their own argument the result must be more restrictive.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good, you will take that up with the department.

• 1640

Number 6 on the commentary dealing with forgiveness of instalments.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think we should get some further clarification on this. It seems to me from counsel's comment that there could be piecemeal forgiveness, virtually in toto, of the original amount. It would seem to me—at least it does not appear to me to be what was in the minds of the framers of the legislation.

Mr. Eglington: I think the whole section on forgiveness needs to be looked at.

Mr. Robinson: I would like to know under what circumstances forgiveness is given, and to what extent. Certainly it would not be for the whole amount.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is a legitimate question. It will be answered too. Finally there is the commentary point number 7 dealing with Section 9(1) of the regulations, the authority to protect security, that is, the security of the repayment. It is not the larger issue of security we had earlier on.

Counsel again makes the point that this seems to be—well, it is—a sub-delegation to the Minister by the Governor in Council, giving the power—I will quote the section:

> The Minister may do such things, take such precautions and pay such amounts as he deems necessary or advisable to safeguard the interests of Her Majesty in respect of a loan made pursuant to these Regulations.

Mr. Eglington: I assume the Bill of Rights would prevent the Minister extracting a pound of flesh as security, but under that particular form of words, he could ask for it.

Mr. Robinson: Once again, Mr. Chairman, I assume we can ask for further clarification.

The Joint Chairman (M. McCleave): I think so.

Thank you. There are quite a number of questions there and we should have a wholesale reply to them.

Nest are SOR/74-573 and SOR/75-255, Motor Vehicle Safety Regulations. What is printed hereafter starts with the letter of Mr. Eglington to Mr. Hunter Gordon of August 19, 1975; the reply of Mrs. Temple, the second paragraph only of October 16, 1975, the first paragraph having been printed earlier in our proceedings; the memorandum from Mr. R. V. Myers dealing with this matter which Mrs. Temple fastened to her letter; and the commentary of counsel of one paragraph of October 23, 1975; and that is it with regard to the first regulation. That seems to be pretty self-explanatory, but on the rather important point when

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je le pense, car le ministre pourrait décider de déterminer les conditions à son choix. Si nous nous en tenons aux réponses que nous avons reçues par le passé, le gouverneur en conseil peut décréter des règlements visant les prêts aux Indiens pour la construction de maisons ailleurs que dans les réserves et la sous-délégation, mot magique s'il en est, est, aux yeux de la Couronne, autorisée. Dans ce cas particulier, on ne s'est pas servi de la formule magique et c'est pourquoi, même en suivant leur raisonnement, le résultat doit être plus limitatif.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous en discuterez avec les fonctionnaires du ministère.

Nous passons au numéro 6 du commentaire portant sur la renonciation aux versements.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais obtenir des éclaircissements à ce sujet. Les remarques du conseiller me donnent à penser qu'il pourrait y avoir une renonciation partielle s'élevant pratiquement au total du montant initial. Il me semble que cela ne cadre vraiment pas avec les intentions premières des législateurs.

M. Eglington: Je pense que tout l'article sur la renonciation doit être étudié.

M. Robinson: J'aimerais savoir dans quelles circonstances on accorde la renonciation et jusqu'où elle peut s'étendre. Il ne peut certainement pas s'agir du montant entier.

Le coprésident (M. McCleave): Question tout à fait légitime, et on y répondra également. Enfin, il y a le commentaire numéro 7 qui porte sur l'article 9(1) des règlements, l'autorisation de protéger la garantie, c'est-à-dire la garantie du remboursement. Il ne s'agit pas de cette question plus importante de la garantie dont nous parlions plus tôt.

Le conseiller indique de nouveau que cela semble être, ce l'est d'ailleurs, une sous-délégation au ministre par le gouverneur en conseil, lui donnant le pouvoir—mais permettez-moi de citer l'article:

> Le ministre peut prendre les mesures ou les précautions et payer les sommes qu'il juge nécessaires pour protéger les droits de Sa Majesté au sujet d'un prêt consenti aux termes du présent Règlement.

M. Eglington: Je suppose que la Déclaration des droits empêcherait le ministre d'exiger une livre de chair humaine comme garantie, mais qu'en ces termes particuliers, il pourrait très bien le faire.

M. Robinson: Encore une fois, monsieur le président, je suppose que nous pouvons demander des éclaircissements.

Le coprésident (M. McCleave): Je le pense bien.

Merci. Il y a là bien des questions et nous aurons sans doute des réponses très élaborées à y apporter.

Il y a ensuite le DORS/74-573 et le DORS/75-255, le Règlement sur la sécurité des véhicules. Les documents imprimés à ce sujet comprennent la lettre du 19 août 1975 de M. Eglington à M. Hunter Gordon, la réponse de M^me^ Temple, rédigée le 16 octobre 1975, et dont nous ne reproduisons que le deuxième paragraphe, le premier ayant été déjà imprimé dans notre procès-verbal; vient ensuite la note de service de M. R.V. Myers à ce sujet, et jointe par M^me^ Temple à sa lettre; puis il y a le commentaire du conseiller qui date du 23 octobre 1975 et qui se compose d'un seul paragraphe; voilà pour ce qui est du premier

[*Texte*]

you have outside bodies setting standards which are accepted by government departments.

The second one, again under the Motor Vehicle Regulations, is the commentary of Augest 21, 1975. Again, a paragraph is printed herewith.

August 19, 1975

Hunter Gordon, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A ON5

Re: SOR/74-573, SOR/75-255-Motor Vehicle Safety Regulations

Dear Mr. Gordon:

The above amendments contain several instances of legislation by reference, by incorporation of S.A.E. standards. The Standing Joint Committee has had occasion in the past to consider the incorporation of external standards or tests in delegated legislation and has concluded that the practice is objectionable unless those standards or tests are certain, clearly identifiable and not susceptible to change, for the purposes of the delegated legislation, except by positive act of the person or body authorized by Parliament to make the delegated legislation.

SOR/75-255 clearly meets the Committee's requirements and I anticipate no difficulty when it comes before them. SOR/74-573, however, contains several provisions which are not quite so clear cut. I refer to the new section 108(25)(a)(vi) and to the new section 108 (26). It would appear from these two provisions that all S.A.E. standards have in some way been incorporated into the Regulations. Further, the phrase ". . .the applicable S.A.E. photometric specifications" appears, on the surface, at least, to be quite vague. Who decides which are applicable?

I realize that the Motor Vehicle Safety Regulations have been amended at least twenty-six times since originally made by SOR/70-487. Without an office consolidation, it is not possible for us to make much sense of them. Perhaps you could let me have an office consolidation and also let me know just how the S.A.E. standards fit into the Regulations.

Several of the earlier amending regulations are still under consideration in this office, but I am sure much of the difficulty in those cases will disappear once we have a consolidation.

Yours sincerely,

G.C. Eglington
Counsel.

October 16, 1975

Mr. G.C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
The Senate,
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

[*Interprétation*]

règlement. Cela me semble pouvoir se passer d'explication, et traite de la question importante des organismes non-gouvernementaux établissent des normes qui sont acceptées par les ministères du gouvernement.

En deuxième lieu, de nouveau au sujet du Règlement sur la sécurité des véhicules, nous avons le commentaire du 21 août 1975 dont un paragraphe est imprimé ici.

Le 19 août 1975

Monsieur Hunter Gordon
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ont.) K1A 0N5

Objet: Dors/74-573, DORS/75-255, Règlement sur la sécurité des véhicules

Monsieur,

Les modifications susmentionnées renferment plusieurs cas de légifération par renvoi par l'introduction des normes S.A.E. Le Comité mixte permanent a déjà eu l'occasion d'envisager l'introduction dans une mesure législative mandatée de normes et d'épreuves extrinsèques et il a conclu que la pratique prête à objection à moins que ces normes ou épreuves soient sûrs, clairement identifiables, susceptibles d'être modifiés aux fins de la mesure législative mandatée, uniquement par une action de la personne ou du groupe autorisé par le Parlement à établir la mesure législative mandatée.

Le DORS/75-255 est tout à fait conforme aux exigences du Comité et je ne prévois pas que des difficultés surviennent lorsqu'il en sera saisi. Le DORS/74-573 contient cependant quelques dispositions qui ne sont pas aussi nettes. Je réfère au nouveau sous-alinéa 108(25)*a*)(vi) et au nouveau paragraphe 108(26). Il semblerait, d'après ces deux dispositions que les normes SAE ont été introduites dans le Règlement. Plus loin, l'expression «... normes appropriées d'intensité lumineuse de la SAE» semble, à première vue, au moins très vague. Qui décide de ce qui est applicable?

Le Règlement sur la sécurité des véhicules a été modifié au moins 26 fois depuis son établissement par le DORS/70-487. Sans codification de bureau, il nous est impossible d'en faire un usage sensé. Peut-être pourriez-vous me pourvoir d'une codification de bureau et aussi me faire savoir comment au juste les normes de la SAE s'intègrent au Règlement.

Plusieurs des modifications précédentes sont encore à l'étude mais je suis sûr que la plupart des difficultés que présentent ces cas disparaîtront une fois que nous aurons la codification.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
G. C. Eglington.

Le 16 octobre 1975

M. G. C. Eglington, conseiller,
Comité mixte des Règlements et
autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

[*Text*]

Re: SOR/74-573, SOR/75-255-Motor Vehicle Safety Regulations

Dear Mr. Eglington:

With respect to your letter dated August 19th containing questions on some sections of the Motor Vehicle Safety Regs., I am enclosing hereing a copy of a memo which I have received from Mr. Myers of this department and I hope it answers your questions. I am also enclosing a copy of a consolidation of these regulations as requested by you.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

October 10, 1975

Re: SOR/74-573, SOR/75-255-

Motor Vehicle Safety Regulations

This refers to a memorqndum to you from Mrs. M. D. Temple, dated September 26th, 1975 which, in turn, refers to a letter from Mr. Eglington of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments regarding the Motor Vehicle Safety Regulations.

Tables I and III of Section 108 of the Regulations specify which Society of Automotive Engineers' (SAE) standards vehicle lighting equipment must conform with. Furthermore, a footnote to these tables specifies the relevant edition of the SAE Handbook containing the standards, thus fixing their amendment status. SAE standards are widely accepted in North American industry, and their amendment is closely controlled and clearly identified.

The phrase ". . .the applicable SAE photometric specifications. . ." refers to those requirements for Type I and Type II headlamps which sub-paragraph 108 (25) (a) (i) requires Type IA and Type IIA headlamps to be equivalent to. Tables I and III must then be referred to.

Subsection 108 (26) cancels for Type IA and Type IIA headlamps some of the requirements which Tables I and III specify for Type I and Type II headlamps. for

The overall objective of SOR/74-573 is to permit the installation of headlamps which do not conform to the current design-restrictive requirements (i.e., basically that they be circular in shape), whilst maintaining the current lighting performance requirements.

R. V. Myers

MOTOR VEHICLE SAFETY REGULATIONS

October 23, 1975

In light of the explanation offered in Mr. Myer's memorandum of 10th October, 1975, to M. Plante, X.L., this present amendment raises no problem in that it does not amount to the incorporation into subordinate legisaltion of a standard which might vary according to the decisions of somebody other than the Governor General in Council.

[*Interpretation*]

Objet: DORS/74-573 et DORS/75-255—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 19 août, dans laquelle vous formuliez des questions sur certains articles du Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles, je vous envoie sous ce pli, copie de la note que m'a fait parvenir M. Myers du Ministère concerné, en espérant que vous y trouverez réponse à vos questions. Je joins aussi à la présente, une copie du règlement réuni comme vous me l'aviez demandé.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Mme D. Temple,
Conseillère juridique.

Le 10 octobre 1975

OBJET: DORS/74-573, DORS/75-255

Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles

La présente lettre se rapporte à une note de service datée, du 26 septembre 1975, que vous avait envoyée Mme Temple et qui traitait d'une lettre que M. Eglington avait fait parvenir au Comité mixte des Règlements et autres textes réglementaires, quant au Règlements, sur la sécurité des véhicules automobiles.

Dans les tableaux I et III de l'article 108 du Règlement, il est spécifié à quelles normes de la Society of Automotive Engineers (SAE) l'équipement d'éclairage du véhicule doit satisfaire. De plus, sous ces tableaux, on mentionne l'édition du Manuel de la SAE, où figurent les normes, la modification prenant ainsi force de loi. Les normes de la SAE sont reconnues presque partout dans l'industrie nord-américaine et leur modification est vérifiée attentivement et clairement identifiée.

Le passage « . . . aux normes appropriées d'intensité lumineuse de la SAE» se rapporte à ces exigences, pour les Types I et II de projecteurs, auxquels, d'après le sous-alinéa 108(*a*)i) les Types IA et IIA de projecterus doivent être équivalents. On doit alors se rapporter aux tableaux I et III.

Le paragraphe 108(26) abroge, pour le Type IA et IIA de projecteurs, certaines des exigences mentionnées aux tableaux I et III pour les Types de projecteurs I et II.

Le DORS/74-573 vise dans l'ensemble à permettre l'installation de projecteurs qui ne satisfont pas aux exigences de construction acutelles (c'est-à-dire, essentiellement, qu'elles soient de forme circulaire), tout en se conformant aux exigences actuelles d'éclairage.

R.V. Myers

RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES VÉHIVULES AUTOMOBILES

Le 23 octobre 1975

Par suite de l'explication fournie dans le mémoire de M. Myer présenté le 10 octobre 1975 à M. Plante du contentieux, la présente modification ne soulève aucun problème puisqu'elle n'entraîne pas l'inclusion, dans un autre texte de loi, d'une norme qui peut varier selon la décision d'une personne autre que le Gouverneur général en Conseil.

[*Texte*]

This is a different way of tackling just about the same problem. Is it not?

Mr. Eglington: That is correct.

• 1645

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In this one, instead of giving our approval in advance, as it were, to changes that subsequently may be made by another body, you wait until the changes come along and then you take action yourself to incorporate them. They are two different approaches to exactly the same problem.

Next is SOR/75-254, Air Transportation Tax Regulations made by virtue of the Excise Tax Act, and the commentary of September 11, 1975 of approximately three pages is printed herewith:

SOR/75-254

AIR TRANSPORTATION TAX REGULATIONS

Excise Tax Act

P. C. 1975-940

September 11, 1975

1. *The Enabling Powers*

(i) These would seem to consist of both section 15 and section 18. (Refer section 3 Regulations)

(ii) The Act recited is "The Excise Tax Act". The Excise Tax Act as printed in R.S.C. c. E-13 has been heavily amended—it has been virtually rewritten—so that the provisions of Part II of the Act as they now stand are quite markedly different from those found in the Revised Statutes. The Act making these material and substantial amendments should be revealed in the enabling power: (Part II of Chap. E-13 and Chap. 24 are attached.)

....the Excise Tax Act, as amended by 23-24 Eliz. II, cap. 24" or "...the Excise Tax Act, as amended by S.C. 1974-1975, cap. 24".

This point of identifying the enabling legislation procisely has been raised before. More than once the reply has been that section 32 of the Interpretation Act justifies the mere recital of the name of the statute.

"32. (1) In an enactment or document

(a) an Act *may be cited* by reference to its chapter number in the Revised Statutes, by reference to its chapter number in the volume of Acts for the year or regnal year in which it was enacted, or by reference to its long title or short title, with or without reference to its chapter number;

...

(2) A citation or reference to an enactment shall be deemed to be a citation of a reference to the enactment as amended."

[*Interprétation*]

C'est une manière différente de s'occuper en somme du même problème, n'est-ce pas?

M. Eglington: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas-ci, au lieu de donner notre approbation à l'avance à des modifications qui peuvent être apportées par la suite par un autre organisme, il faut attendre que les modifications soient apportées et prendre ensuite les mesures nécessaires pour les incorporer. Il s'agit là de deux manières différentes de s'occuper d'un même problème.

Nous passons maintenant au DORS/75-254, Règlement sur la taxe de transport aérien établi en vertu de la Loi sur la taxe d'accise. Le commentaire de notre conseiller en date du 11 septembre 1975 est contenu dans les trois pages qui l'accompagnent.

DORS/75-254

RÈGLEMENT SUR LA TAXE DE TRANSPORT AÉRIEN

Loi sur la taxe d'accise

C.P. 1975-940

Le 11 septembre 1975

1. *Pouvoirs d'autorisation*

(i) Il semble qu'il s'agisse des articles 15 et 18 (voir l'article 3 du règlement).

(ii) La loi citée est «la Loi sur la taxe d'accise». La Loi sur la taxe d'accise qui paraît dans les S.R.C. c. E-13 a été modifiée considérablement (en fait, elle a été presque complètement récrite) et les dispositions actuelles de la Partie II de la loi sont très différentes de celles qui se trouvent dans les Status révisés. La loi en vertu de laquelle ces modifications importantes ont été apportées devrait être mentionnée dans le pouvoir d'autorisation:

«... la Loi sur la taxe d'accise, modifiée par S.C. 23-24 Eliz. II, c. 24» ou «... la Loi sur la taxe d'accise, modifiée par S.C. 1974-1975, c. 24».

La question de savoir s'il faut mentionner avec précision le pouvoir d'autorisation a été soulevée précédemment. Plus d'une fois, on nous a répondu que en vertu de l'article 32 de la Loi d'interprétation la simple mention du nom de la loi se justifie.

«32. (1) Dans un texte législatif* ou un document,

a) la référence à une loi se fait par la mention de son numéro de chapitre dans les Statuts revisés, par la mention de son numéro de chapitre dans le recueil des lois de l'année ou de l'année de règne où elle a été édictée ou par la mention de son titre complet ou abrégé, avec ou sans indication de son numéro de chapitre;

...

(2) Une référence à un texte législatif ou une mention d'un texte législatif est réputée une référence au texte législatif ou une mention du texte législatif tel qu'il a été modifié.»

[*Text*]

The facts that a mere citation of the title of an Act is sufficient for legal purposes and that such citation is deemed to be more than in truth it is, do not, either separately or together, constitute a compelling reason for relying on a form of shorthand which is potentially confusing and misleading from the layman's point of view. The Committee need not be any means regard the provisions of section 32 of the Interpretation Act as a maximum standard. On the other hand, if the Committee wishes to see useful and accurate statutory references given, it will be necessary that the higher standard be laid down by the Privy Council Office, whose co-operation in this respect must be secured.

[*Interpretation*]

Le fait que la simple mention du titre de la loi soit suffisante du point de vue juridique et que cette mention soit reputée avoir plus de poids qu'elle n'en a en réalité ne constitue pas, séparément ou ensemble, une raison suffisante pour se contenter d'une forme abrégée qui peut être confuse et trompeuse pour le profane. Le Comité n'est pas tenu de considérer en aucune façon que les dispositions de l'article 32 de la Loi sur l'interprétation représentent une norme maximale. D'autre part, si le Comité souhaite qu'une référence utile et précise du pouvoir d'autorisation soit mentionnée, il sera nécessaire que le Conseil privé établisse des normes plus stricts et qu'on s'assure sa collaboration à cet égard.

"'enactment' means an Act or regulation or any portion of an Act or regulations? Interpretation Act, Section 2.

2. *Section 3(2)*

This section is a curious provision. Section 15(1) of the Excise Tax Act now reads:

> "15 (1) Subject to this section, every certified air carrier, other than an air carrier that (sic) provides only air transportation that is exempt from the operation of this Part pursuant to paragraph 18(c), shall, in such form as may be prescribed by regulation, apply to the Minister for a licence for the purposes of this Part."

It is clear from this provision, and from the definition of "certified air carrier" that such a carrier will not be an individual person but a company, perhaps a trade name. If the carrier is a company, having a legal personality separate and distinct from its shareholders, the change in ownership does not affect the carrier as such. That legal person continues. If, on the other hand, a licence has been granted to a trade name, it has been granted to an individual trading as "X Air Carrier" and when he ceases so to trade the licence obviously comes to an end and cannot be transferred to a purchaser of the assets and good will of the business.

Section 3(2) is, therefore, redundant when applied to any carrier who is a sole trader, or partnership, trading under a business name. When applied to an air carrier which is a company the subsection does not seem to be supportable on the authority of section 15(1) of the Act. The carrier has not changed. Why should a new licence by necessary? Since the Minister is not bound to issue a licence, the affect of section 3(2) is to give the Minister the power to cancel a permit because he does not like the new shareholders.

So far as any change of name of a carrier is concerned, it would seem more reasonable to provide that the carrier will submit his licence for amendment. To do otherwise is to give the Minister a power of veto over business names of air carriers, since he is not bound to issue licences. If the Minister possesses that power, he certainly does not do so under Part II of the Excise Tax Act.

3. *Diplomatic Exemption*

Section 13 of the Act, which has not been amended, reads:

---

* « 'Texte législatif' signifie une loi ou un règlement ou toute part d'une loi ou d'un règlement». Loi sur l'interprétation, article 2.

2. *Article 3(2)*

Cet article comporte des dispositions curieuses. L'article 15(1) modifié de la Loi sur la taxe d'accise se lit maintenant comme suit:

> «15. (1) Sous réserve du présent article, tout transporteur aérien titulaire d'un certificat, à l'exclusion des transporteurs dont les opérations de transport aérien sont exemptées de l'application de la présente Partie par l'alinéa 18c) doit, de la manière prescrite par les règlements, présenter au Ministre une demande de permis pour l'application de la présente Partie.»

D'après cette disposition et d'après la définition de «transporteur aérien titulaire d'un certificat», il est clair que ce transporteur n'est pas un particulier, mais plutôt une société, peut-être une raison sociale. Si le transporteur est une société qui a une personnalité juridique séparée et distincte de ses actionnaires, un changement de titre de propriété ne touche pas le transporteur lui-même. La personnalité juridique est maintenue. Si, d'autre part, un certificat a été délivré à une raison sociale, il a été accordé à un individu qui agit comme «transporteur aérien X» et lorsqu'il cesse de le faire, le certificat n'est évidemment plus valide et ne peut être transféré à un acheteur de l'actif et de la clientèle de l'entreprise.

L'article 3(2) est donc superflu lorsqu'il s'applique à tout transporteur qui opère seul ou en association, sous une raison sociale. Lorsqu'elle concerne un transporteur aérien constitué en société, le paragraphe ne semble pas conforme à l'article 15(1) de la loi. Si le transporteur est toujours le même, pourquoi faudrait-il délivrer un nouveau certificat? Étant donné que le Ministre n'est pas tenu de délivrer un certificat, l'article 3(2) a pour effet de conférer au Ministre le pouvoir d'annuler un certificat s'il n'aime pas les nouveaux actionnaires.

Dans le cas d'un changement de nom du transporteur, il serait plus raisonnable d'exiger que ce transporteur demande une modification de son certificat. Autrement, ce serait conférer au Ministre un pouvoir veto sur les raisons sociales des transporteurs aériens puisqu'il n'est pas tenu de délivrer les certificats demandés. Si le Ministre possède ce pouvoir, ce n'est sûrement pas en vertu de la Partie II de la Loi sur la taxe d'accise.

3. *Exemption pour services diplomatiques*

l'article 13 de la loi, qui n'a pas été amendé, se lit comme suit:

[*Texte*]

"This Part does not apply in the case of any amount paid for transportation by air of a person described in section 2 of Part II of Schedule II."

This is the only provision of the Act relevant to diplomatic exemptions since section 18(c) provides for exemption of carriage on classes of services or aircraft, and not for the exemption of specific individuals however they might fly.

"18. The Governor in Council may . . .

(c) exempt from the operation of this Part the transporation of a person by air on any classes or groups of commercial air services, air carriers or aircraft."

The persons described in section 2 of Part II of Schedule III form a narrower class than those the transportaion of whom section 6 of the regulations purports to exempt from tax. Section 2 of Part II of Schedule III lists:

"Articles imported for the personal or official use of the Heads of Diplomatic Missions, High Commissioners representing other of Her Majesty's Governments, Counsellors, Secretaries and Attachés et Embassies, Legations and Offices of High Commissioners in Canada, Trade Commissioners and Assistant Trade Commissioners representing other of Her Majesty's Governments, Consuls General, Consuls and Vice-Consuls of Foreign Nations, who are natives or citizens of the countries they represent and are not engaged in any other business or profession."

The classes of persons exempted by section 6 is demonstrably wider. Indeed, every class mentioned in section 6 appears to be additional to that contained in Schedule III.

Reliance on section 18 of the Act is not possible since mention is made of persons, but not of "classes or groups of commercial air services, air carriers or aircraft", flight on which is exempt.

It is apparent that the classes of persons listed in section 6 are those contained in the sections dealing with diplomatic immunities from taxation in the recent Vienna Conventions on Diplomatic Relations and Consular Relations. However, neither of those Conventions has been implemented in Canada. If they had been there would, of course, have been no need for section 6 of these present Regulations.

4. *Section 7*

This section is quite in order, since a class of aircraft is specified, as also a class of air service.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is very rarely that we get ourselves into taxation fields, so we will undoubtedly have to do more of that to fulfil the mandate given us.

Mr. Robinson: I take it that the recommendation of our counsel under his comments in paragraph numbered one entitled: The Enabling Powers, is that the act making the material and substantial amendments should be revealed in the enabling power, and therefore we should ask that this be done.

[*Interprétation*]

«La présente Partie ne s'applique pas dans le cas d'un montant payé pour le transport aérien d'une personne décrite à l'article 2 de la Partie II de l'annexe III.»

Il s'agit là de la seule disposition de la Loi concernant les exemptions accordées au service diplomatique, étant donné que l'article 18c) prévoit des exemptions pour le transport par des classes de services aériens ou des aéronefs et non des exemptions pour des particuliers, quel que soit leur mode transport aérien.

«18. Le Gouverneur en conseil peut . . .

c) exempter de l'application de la présente Partie le transport aérien d'une personne par toutes classes ou tous groupes de services aériens commerciaux, de transporteurs aériens commerciaux ou d'aéronefs;»

Les personnes décrites à l'article 2 de la Partie II de l'Annexe III forment une classe plus restreinte que celles pour le transport desquelles l'article 6 du Règlement prévoit des exemptions de taxe. L'article 2 de la Partie II de l'Annexe III se lit comme suit:

«Articles importés pour l'usage personnel ou officiel des Chefs de missions diplomatiques, des Hauts-Commissaires représentant d'autres gouvernements de Sa Majesté, des Conseillers, des Secrétaires et des Attachés d'ambassades, de légations et de bureaux de Hauts-Commissaires au Canada, des Délégués commerciaux et des Délégués commerciaux adjoints représentant d'autres gouvernements de Sa Majesté, des Consuls généraux, Consuls et Vice-Consuls de nations étrangères, natifs ou citoyens du pays qu'ils représentent et qui n'exercent pas d'autre profession.»

Les catégories de personnes exemptées par l'article 6 sont manifestement plus vastes. En fait, chaque catégorie mentionnée à l'article 6 vient s'ajouter à celles qui sont citées à l'Annexe III.

On ne peut s'appuyer sur l'article 18 de la loi puisqu'on y fait mention de personnes, mais non de «classes ou groupes de services aériens commerciaux, de transporteurs ou aéronef» qui bénéficient de l'exemption.

Il est évident que les classes de personnes mentionnées à l'article 6 sont celles qui sont citées dans les articles concernant les exemptions de taxe pour services diplomatiques qui ont été adoptées par les récentes Conventions de Vienne sur les relations dpilomatiques et consulaires. Toutefois, aucune de ces conventions n'est appliquée au Canada. Si elles l'étaient l'article 6 du présent règlement serait évidemment inutile.

4. *Article 7*

Cet article est bien rédigé puisqu'on y précise une classe d'aéronef et une classe de service aérien.

Le coprésident (M. McCleave): Il est rare que nous nous occupions de questions fiscales ce qui signifie sûrement que nous devrons le faire plus souvent si nous voulons nous acquitter de notre tâche.

M. Robinson: Si je comprends bien, notre conseiller, au paragraphe 1 de son commentaire qui porte en titre «Pouvoirs d'autorisation», dit que la loi en vertu de laquelle des modifications importantes sont apportées devrait être mentionnée dans le pouvoir d'autorisation et par conséquent, nous devrions exiger que cela soit fait.

[*Text*]

Mr. Eglington: This will require a change of policy on the part of the Privy Council Office. This is why I brought it forward in this form, so the Committee can make up its mind definitely as to whether it wants this done or not. Of course, the Privy Council Office will not change its present practice unless the Committee is firmly of the view that it wishes to change. Even then, of course, the Privy Council Office may decide not to do so, but it certainly will not act unless there is a definite view on the Committee's part.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the point made by a counsel is certainly justified and important. The wretched layman looking at this recital can be completely confused. We noted this before, as counsel says here. Really, we have noted this more than once. But if you were expecting a layman to follow this thing, he should certainly have more information than he gets simply on the basis of the Interpretation Act.

Mr. Robinson: You know, Mr. Chairman, we set up the Law Reform Commission, which seems to have the basic duty of trying to simplify law on procedure so that it would be understandable by the lay person, and here we seem to complicate it intentionally. It seems to me that maybe this is the kind of thing the Law Reform Commission should take a look at too.

Mr. Eglington: The Law Reform Commission, of course, concerns itself with very deep matters. Perhaps we can strike a blow in a much smaller field in dealing with this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But you deal with it with the Minister or with the Law Reform Commission.

Mr. Eglington: The Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Privy Council Office, all right.

Anything under point number . . .

Mr. Robinson: Further under—I guess it is paragraph number two; we just dealt with number one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Paragraph two is at the top of page two.

Mr. Robinson: Yes. I was going to ask why there seems to be a discrimination between corporations and sole proprietorships.

Mr. Eglington: It may be, Mr. Robinson, that, in fact, no air carrier is a sole trader. That would not suprise me at all. An enquiry might elicit that answer.

Mr. Robinson: There is some suggestion here that the sole proprietorship people may be undersirables or something, but what about undesirable shareholders in the corporation? I do not really see any difference.

Mr. Eglington: Section 15 does not seem to contemplate the Minister having a power to take away a licence. Of course, the shareholders change in a particular form, and yet that is the result of Section 3(2) of the Regulations. On a change of ownership, the licence has to be surrendered and has to be reissued.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Pour cela, le bureau du Conseil privé devra modifier sa politique. Voilà pourquoi je vous ai présenté les choses ainsi afin que les membres du Comité puissent décider d'agir ou non. Il va de soi que le Bureau du Conseil privé ne changera pas sa façon de faire actuelle à moins que les membres du Comité ne se déclarent fermement d'avis qu'il doit le faire. Et même alors, bien sûr, le Bureau du Conseil privé pourra décider de ne rien changer du tout; chose certaine, cependant, il ne changera rien, à moins que le Comité n'exprime une opinion ferme à cet égard.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Ce que vient de dire notre conseiller est justifié et important. Un profane qui consulterait ce préambule risquerait de n'y rien comprendre. Nous l'avons déjà dit. Notre conseiller a raison: nous l'avons déjà souligné plus d'une fois. Mais pour qu'un profane puisse suivre, il lui faut sûrement plus de renseignements que ce qu'il obtient à partir de la loi d'interprétation.

M. Robinson: Monsieur le président, nous avons formé la Commission de réforme du droit dont la principale tâche est d'essayer de simplifier les règles de procédure de sorte qu'elles puissent être à la portée du profane et dans le cas qui nous occupe, nous semblons les compliquer à dessein. A mon avis, c'est peut-être le genre de chose que la Commission de réforme du droit devrait examiner également.

M. Eglington: La Commission de réforme du droit se penche bien sûr sur des questions très complexes. Peut-être pourrions-nous ici régler quelque chose à un tout autre niveau.

Le coprésident (M. McCleave): Mais consultez-vous le ministre ou la Commission de réforme du droit?

M. Eglington: Le Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Y a-t-il autre chose à propos du numéro . . .

M. Robinson: J'ai quelque chose au sujet du commentaire nº 2; nous venons de terminer le nº 1, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Le paragraphe 2 se trouve au haut de la page 2.

M. Robinson: Oui. Je me demandais pourquoi on faisait une distinction entre les sociétés et les propriétaires uniques.

M. Eglington: Monsieur Robinson, il se peut qu'en fait, aucun transporteur aérien ne soit propriétaire unique. Cela ne m'étonnerait pas du tout. Il faudrait examiner cela de plus près.

M. Robinson: On dit ici qu'il se peut que des propriétaires uniques soient indésirables, mais que fait-on des actionnaires indésirables dans une société? Je ne vois pas de différence.

M. Eglington: L'article 15 ne laisse pas supposer que le ministre aurait le pouvoir de retirer un certificat. Bien sûr, les actionnaires changent et la raison d'être de l'article 3(2) des règlements est la suivante: s'il y a changement de propriétaire, le certificat devient nul et on doit en délivrer un nouveau.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Well then, there should be a recommendation at least that there be an amendment for the licence, and not that it be cancelled.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, would you take that point up with those, who are dealing with Section 15(1) of the Excise Tax Act? That would be the Minister and not the Privy Council Office.

Mr. Eglington: No, this will be Mr. Light and Mrs. Temple.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Under the Departments of Transport and National Revenue. Those two contacts.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Number three, Diplomatic Exemption.

• 1650

Mr. Eglington: This particular one seems to be an attempt to introduce the Vienna conventions on diplomatic and cultural relations by the back door. It would appear that Canada has never proceeded to implement these particular conventions for fear of upsetting certain provinces that claim the right to decide when diplomatic and cultural immunities will be conferred and when they will not. But the effect of the provisions here for diplomatic exemption if they stood would be to implement the Vienna conventions. And they do so without the authority of the statute.

Mr. Robinson: So should we be recommending that they be implemented or is some attempt being made to implement these conventions?

Mr. Eglington: I think what we should be doing is questioning them as to why they are proceeding to implement them in this fashion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They appear to be going beyond the statutory policy powers.

Mr. Eglington: Well it is a statute, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. That shall be done and commentary, point nomber 4.

Mr. Robinson: It is okay, I guess.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next. Then we turn to Air Transportation Tax Order, SOR/75-498. And it has no commentary. This is an order prescribing amounts for the purposes of Part II of the Excise Tax Act.

Mr. Eglington: This sets the actual rates of tax to be levied under those regulations we just considered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And SOR/75-401, The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, an amendment thereto, dealing with bulk grain bill of lading.

Next is SOR/75-403, an amendment to Whaling Regulations under the Whaling Convention Act dealing with definitions of what constitute Inuks.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Those we have had before, have we not?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Eh bien pourquoi ne pas recommander qu'on modifie le certificat, mais qu'on ne l'annule pas.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, voudriez-vous soulever cette question avec ceux qui s'occupent de l'article 15(1) de la Loi sur la taxe d'accise? Cela concerne le ministre et non plus le Bureau du Conseil privé.

M. Eglington: Non, cela concerne M. Light et M^me^ Temple.

Le coprésident (M. McCleave): Au ministère des Transports ou au ministère du Revenu national. Ce sont nos deux interlocuteurs.

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Passons maintenant à l'exemption pour services diplomatiques.

M. Eglington: Ceci semble vouloir introduire en catimini les conventions de Vienne concernant les relations diplomatiques et culturelles. Il semble bien que le Canada ne les ait jamais mises en application, de crainte de déplaire à certaines provinces qui se réservent le droit de décider en matière d'immunité diplomatique et culturelle. Cependant, les dispositions de ces règlements auraient comme effet, s'ils étaient maintenus, de mettre en vigueur les conventions de Vienne et cela, sans l'autorisation de la loi.

M. Robinson: Devons-nous recommander leur mise en vigueur ou est-ce que des efforts sont faits dans ce sens?

M. Eglington: Ce que nous pourrions faire, c'est de demander aux autorités pourquoi elles cherchent à les imposer de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Elles semblent outrepasser les pouvoirs conférés par la loi.

M. Eglington: Il s'agit bien de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Ce sera fait. Passons au commentaire n° 4.

M. Robinson: Je pense qu'il ne pose aucun problème.

Le coprésident (M. McCleave): Au suivant. Le décret sur la taxe du transport aérien, DORS/75-498. Cela se passe de commentaire. C'est un décret fixant les tarifs de la Partie II de la Loi sur l'accise.

M. Eglington: Ce décret prévoit les droits à percevoir en vertu des règlements que nous venons d'étudier.

Le coprésident (M. McCleave): Et DORS/75-401, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965, et l'amendement annexe relatif au connaissement des céréales expédiées en vrac.

Nous passons ensuite à DORS/75-403, Règlements de chasse à la baleine—modification émanant de la Loi sur la convention concernant la chasse à la baleine et comprenant des définitions explicatives de Inuks.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous les avons déjà revus, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Eglington: We have had many of those before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

And SOR/75-405, Boating Restriction Regulations, an amendment thereto under the Canada Shipping Act.

Mr. Eglington: These are to facilitate the aquatic olympic games.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes. So this keeps . . .

Mr. Eglington: This keeps the common herd out of this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are not allowed to soil the waters over which the olympic amateurs will compete, I gather, in certain periods of time and in certain places in Lake Ontario.

The next is SOR/75-406, Load Line Regulations (Sea), amendment under the Canada Shipping Act.

Mr. Eglington: These are the lines that were once referred to as Plimsoll lines.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now they have them in metres and feet and millimetres and inches.

And next the SOR/75-407, Canada Egg Purchasing Levies Order, an amendment thereto under the Farm Products Marketing Agencies Act. And this is an order that continues until the end of this year. And without commentary.

We go to SOR/75-408—Canada Egg Marketing Agency Quota Regulations, an amendment. This is under the Farm Products Marketing Agencies Act. That is the one that goes until the end of December, 1975.

SORS/75-409—Canadian Egg Pricing Interprovincial and Export Regulations under the Farm Products Marketing Agencies Act.

They have ceased to have effect, Mr. Eglington, as of October 31, 1975.

Mr. Eglington: I have no doubt that when the postal strike is over and *Canada Gazette* Part II comes rolling back in again, there will be replacements.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next we turn from eggs to rabbits. Under SOR/75-414—the Rabitt Lake—I am sorry, it is not *rabbit*, it is Rabitt Lake Uranium Workers Hours of Work Regulations under the Canada Regulation Code. So this is something to concern those who believe that *rabbit* should be spelled with two *b*s, which is not the case in the heading that is set up.

Mr. Eglington: I took Rabitt Lake to be a proper name.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is spelled with two *b*s in the text but misspelled in the heading.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Nous en avons déjà revu un bon nombre.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Et DORS/75-405, Règlements sur les restrictions à la conduite des bateaux—modification et amendement annexe en conformité de la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Eglington: Cela vise à faciliter les olympiades aquatiques.

Le coprésident (M. McCleave): Oh! Oui. Cela maintient donc . . .

M. Eglington: Cela écarte le restant du troupeau.

Le coprésident (M. McCleave): Cela interdit la pollution des eaux sur lesquelles se tiendront ces jeux aquatiques durant certaines périodes de temps et à certains endroits du lac Ontario.

Nous passons ensuite à DORS/75-406, Règlements sur les lignes de charge (navires de mer)—modification, amendement relatif à la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Eglington: C'est ce que l'on appelait autrefois les lignes de Plimsoll.

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant mesurées en mètres et en pieds et en millimètres et en pouces.

Ensuite, DORS/75-407, Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—modification et amendement annexé relatif à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Cette ordonnance est en vigueur jusqu'à la fin de cette année. Sans commentaire.

Passons maintenant au DORS/75-408, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification. Ce règlement tombe sous le coup de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Le règlement expire à la fin de décembre 1975.

DORS/75-409—Règlement sur la fixation des prix des œufs au Canada marchés interprovincial et d'exportation en vertu de la Loi sur les offices de cemmercialisation des produits de ferme.

Ce règlement n'est plus en vigueur depuis le 31 octobre 1975.

M. Eglington: Je suis certain que lorsque la grève des postes sera terminée et que la *Gazette du Canada*, Deuxième partie, fera sa réapparition, ce règlement sera remplacé.

Le coprésident (M. McCleave): Laissons de côté les œufs, passons aux lapins. Il s'agit du DORS/75-414, le Règlement sur la durée du travail des travailleurs de l'uranium à Rabbit Lake—ne confondons pas avec le lapin anglais (rabbit)—qui tombe sous le coup du Code canadien des règlements. Devons-nous décrire le mot *rabbit* avec deux b ou laisser l'orthographe actuelle du titre?

M. Eglington: Je pensais que Rabitt Lake était un nombre propre.

Le coprésident (M. McCleave): Le mot *rabbit* est écrit avec deux b dans le texte, mais mal orthographié dans le titre.

[*Texte*]

Next, SOR/75-415—the General Load Line Rules, an amendment thereto under the Canada Shipping Act. This deals with the coast of Nova Scotia.

Next, SI/75-81—The Alberta Milk Marketing Levies Order, an amendment under the Agricultural Products Marketing Act. Is that our busiest act, Mr. Eglington, from the standpoint of the number of regulations affecting different commodities that are passed?

Mr. Eglington: Yes. It would be a toss-up as to which was the busiest act of all, either this one or the Fisheries Act, in the number of regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SI/75-82 proclaims Section 14 of the Judges Act, so it is not all of the Judges Act but some of it.

SI/75-83 proclaims an act to amend the Judges Act, but again, I think, with relation to certain particulars dealing with Newfoundland and Prince Edward Island.

So they are not always consistent in the way they set out their heading as to exactly what is being proclaimed: the whole act or part of the act.

SI/7584—The Agricultural Products Marketing Act in dealing with Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, an amendment thereto.

And finally, SI/75-87—a proclamation of another portion of the Judges Act, this being Section 17.

That concludes the business of this afternoon.

There will be two meetings next week dealing with the information guidelines. The first one is on Monday night at 8 o'clock and the second one is on Tuesday night at 8.30 o'clock. On Monday night, the people to be heard are two young men with their briefs; one from the Civil Liberties Group and the other one an individual. On Tuesday night we will have Mr. D. F. Wall, the author of the famous study on this matter who works for the Public Service of Canada.

[*Interprétation*]

Voici maintenant le DORS/75-415, Règles générales sur les lignes de charge—Modification, en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, pour la côte de la Nouvelle-Écosse en particulier.

Puis, le TR/75-81, Décret sur les cotisations payées pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification, en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Est-ce que c'est la loi la plus complexe, monsieur Eglington, du point de vue du nombre de ces règlements touchant différents articles?

M. Eglington: Il faudrait tirer au sort pour savoir quelle est la loi la plus touffue, de celle-ci ou de la Loi sur les pêches, quant au nombre de règlements qu'elles contiennent.

Le coprésident (M. McCleave): Le TR/75-82 porte sur la proclamation de l'article 14 de la Loi sur les juges; ce texte porte donc sur une partie de la Loi sur les juges.

Le TR/75-83 proclame une loi visant à modifier la Loi sur les juges. Certains cas particuliers à Terre-Neuve à l'île-du-Prince-Édouard.

A ce que je vois, les titres ne nous permettent pas de comprendre en toute logique s'il s'agit de la proclamation de la loi en entier ou d'une partie seulement de la loi.

Le TR/75-84: le Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification en vertu de la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Enfin, nous arrivons au TR/75-87—proclamation de l'article 17 de la Loi sur les juges.

C'est tout ce que nous avons à étudier cet après-midi.

Nous aurons deux séances la semaine prochaine pour étudier les lignes directrices sur la protection de l'information, soit lundi soir prochain à 20 h 00, et mardi soir prochain à 20 h 30. Lundi soir, nous aurons comme témoins deux jeunes gens qui présenteront leur mémoire: l'un d'eux représentera un groupe de protection des libertés civiques, et l'autre viendra en son propre nom. Mardi soir, le témoin sera M. D. F. Wall, auteur d'une étude très célèbre à ce sujet et qui travaille pour la Fonction publique du Canada.

Issue No. 47

Monday, November 17, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 47

Le lundi 17 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

LIBRARY DEC 16 1975 UNIVERSITY OF TORONTO

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29682—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
Baldwin	Béchard
	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Reid—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, NOVEMBER 17, 1975
(49)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:12 p.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Blais, Hnatyshyn, Reid and Robinson.

Witnesses: Mr. K. Rubin; *and from the National Capital Region Civil Liberties Association:* Mr. M. Dagg; Mr. P. Rock; Mr. L. Tataryn.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Mr. Rubin gave an opening statement.

Messrs. Dagg, Rock and Tataryn each gave opening statements.

Witnesses answered questions.

Ordered,—That the following be printed as appendices to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

Brief submitted to the Committee by Ken Rubin, 60 Second Avenue,

Ottawa, Ontario, October 1975

(*See Appendix "RSI-24"*);

"The Citizen's Right to Know", a Brief to the Committee regarding Bill C-225, presented by the National Capital Region Civil Liberties Association, November 1975, with the attached "A Declaration of Individual Information Rights" (*See Appendix "RSI-25"*);

Environment Canada, Memorandum, dated February 6, 1975, from Head, Air Pollution Control Section, to District Manager, Environmental Protection Service, Yellowknife (*See Appendix "RSI-26"*).

At 9:37 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 17 NOVEMBRE 1975
(49)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Blais, Hnatyshyn, Reid et Robinson.

Témoins: M. K. Rubin; *De l'Association des droits civils de la Région de la Capitale nationale:* M. M. Dagg; M. P. Rock; M. L. Tataryn.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 novembre 1974 portant l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir le procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13*).

M. Rubin fait une déclaration préliminaire.

MM. Dagg, Rock et Tataryn font des déclarations préliminaires.

Les témoins répondent aux questions.

Il est ordonné,—Que les documents suivants soient joints en appendices aux procès-verbaux et témoignages de ce jour:

Mémoire présenté au Comité par Ken Rubin, 60, deuxième avenue,

Ottawa (*Ontario*), Octobre 1975

(*Voir Appendice «RSI-24«*);

«Le droit du citoyen à l'information», mémoire présenté au Comité sur le bill C-225, par l'Association des droits civils de la Région de la Capitale nationale, novembre 1975, avec le document annexe intitulé: «Déclaration sur les droits du citoyen à l'information.» (*Voir appendice «RSI-25«*);

Mémoire d'Environnement Canada en date du 6 février 1975 présenté par le Chef de la Section du Contrôle de la Pollution, adressé au Directeur de District, Service de la protection de l'environnement, Yellowknife (*Voir appendice «RSI-26«*).

A 9 h 37, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Monday, November 17, 1975

• 2015

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I declare the meeting open.

We have tonight two witnesses who are going to appear before us: Mr. Ken Rubin who is appearing as an individual, I understand, with a short brief, and then Mr. Michael Dagg, who chairs the Committee on Privacy and Freedom of Information.

I received a memorandum the other day from a distinguished lawyer at Queen's pointing out that there is no proper way of addressing a "chair person". You cannot say either Mr. Chairperson or Madam Chairperson, so I am going to avoid the term because I cannot find it in the dictionary and I do not know how to address anybody bearing that exotic title. However, Mr. Dagg is apparently in the chair of the Committee on Privacy and Freedom of Information and he will be presenting a brief to us.

What I suggest is that the two witnesses should make their statements first of all and then we should address our questions to them as members see fit. I am going to suggest also that as the briefs will be printed in our proceedings it will be unnecessary, and indeed impossible in the case of Mr. Dagg's brief and accompanying documents, to go through the whole thing *in extenso*, so that I should suggest that Mr. Rubin's brief being fairly short, he may perhaps wish to read the whole of it. I would be glad if he could summarize it. Mr. Dagg's main brief itself is relatively short but I would be glad if he could summarize that. I do not think it would be really too difficult to do.

As for the Declaration of Individual Information Rights, a gargantuan document, I think we cannot have that read into the record *in extenso*, as I said. It will have to be printed in the record and anything that Mr. Dagg, or Mr. Rubin, for that matter, wishes to draw our attention to in that elaborate document, either one of them can draw our attention to accordingly.

I want to give the fullest possible opportunity for these witnesses to make their points and also to be questioned on any points that they raise by members of the Committee. So I suggest that, if possible, they should both summarize their briefs and then they can, if necessary, elaborate a little bit in response to questions.

I presume that all the members of the Committee have read these documents. I read them myself with great care and have written a large number of marginal comments on them. I assume that my colleagues have addressed themselves to the matter with equal assiduity so that it really is not necessary to read the whole thing through.

Now, Mr. Rubin, would you like to make your statement?

Mr. K. Rubin (Private citizen): Thank you, Mr. Chairman. First of all, let me say that I would have preferred to have questions directed to me as an individual private citizen and I noticed the Chairman referred to me in the context of the Civil Liberties Association. I am here strictly as a private citizen. My brief is somewhat different in orientation from the second brief.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le lundi 17 novembre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je déclare la séance ouverte.

Nous entendons ce soir deux témoins: M. Ken Rubin, à titre particulier, qui doit présenter un bref mémoire et M. Michael Dagg, président du comité sur la vie privée et la liberté d'information.

J'ai reçu l'autre jour une note d'un avocat distingué de Queen's qui me signalait qu'il n'a aucune façon appropriée de s'adresser au président «neutre» d'une assemblée. Il n'est pas possible de dire (*en anglais*) «Mr. Chairperson» ou «Madam Chairperson» et j'éviterai donc d'employer l'expression que je ne puis trouver dans le dictionnaire, ne sachant comment m'adresser à qui assume ce titre exotique. Toutefois M. Dagg occupe le siège de président du comité sur la vie privée et la liberté d'information et il doit nous présenter un mémoire.

Je suggère donc que les deux témoins fassent leur déclaration et que les membres de notre Comité les interrogent ensuite. Je signalerais aussi, puisque les mémoires doivent être annexés au compte rendu de nos délibérations, qu'il n'est pas nécessaire et qu'il est même impossible que le mémoire présenté par M. Dagg ainsi que les documents qui l'accompagnent soient lus dans leur entier; je propose néanmoins que M. Rubin lise son exposé qui est très court. Je vous serais reconnaissant de le résumer. Le mémoire principal présenté par M. Dagg est plutôt abrégé mais j'apprécierais qu'il soit plus concis. Je ne crois pas que ce soit trop difficile à faire.

Pour ce qui est de la déclaration concernant le droit du citoyen à l'information, document disproportionné, il ne saurait être consigné *in extenso* dans notre compte rendu, comme je vous l'ai signalé. Il devra être imprimé dans les procès-verbaux et M. Dagg ou M. Rubin devront nous indiquer ce qui doit retenir notre attention dans ce document gigantesque.

Je tiens à ce que ces témoins disposent de tout le temps voulu pour faire valoir leurs arguments et répondre aux questions des membres de notre Comité sur tous les points qu'ils ont soulevés. Je propose donc, si cela est possible, que les témoins résument leur mémoire et répondent plus longuement aux questions.

Je présume que tous les membres de notre Comité ont lu ces documents. Je les ai lus avec beaucoup de soin et j'ai inscrit un grand nombre de commentaires dans les marges ce soir. J'espère que mes collègues se sont adonnés à cette tâche avec autant de zèle et il n'est donc pas nécessaire de lire les documents dans leur entier.

Monsieur Rubin, aimeriez-vous faire votre exposé?

M. K. Rubin (simple particulier): Merci, monsieur le président. Permettez-moi d'abord de dire que j'aurais préféré qu'on m'adresse des questions à titre privé; cependant, j'observe que le président m'assimile à l'Association des droits civils. Je me présente ici strictement comme citoyen. Mon mémoire diffère tant soit peu de l'autre mémoire.

[*Texte*]

What I am planning to do, because I am assuming, too, that people have read the brief, is elaborate further on it. I am here as a private citizen concerned about the lack of openness in the Canadian government. The base of our federal information system is more one of secrecy for selfish reasons. There is no way to get the impression of a dishonest government but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would you mind repeating that? I did not quite catch it. There is no way to get the impression of which . . . ?

Mr. Rubin: . . . of a dishonest government. But there is a question as to whether we have an open information system in government. Indeed, the Task Force on Information report states the following in its first principal recommendation:

> 1. The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programmes and policies be publicly declared and stand as the foundation for the development of new government policies in this field. This right and obligation might be comprehended within a new constitution in the context of freedom of expression.

• 2020

Yet the Wall Report, which is in my opinion a semi-official government position, talks of information provision balanced with information protection with many questions about exceptions to information provision. In a sense I feel that the semi-official government position offers a form of continuing censorship. Indeed, the government has done little to encourage public discussion and debate on the question of government openness. Indications seem to point to the fact that what the government would like to do would be to legislate the status quo as in the Wall Report and that also is sort of partly based on the directives given to M.P.s. Also it would appear that the current Chairman . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did you say directives given to M.P.s?

Mr. Rubin: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What are those?

Mr. Rubin: They are the Cabinet directives.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are not directives to M.P.s at all.

Mr. Rubin: Well, whatever they called them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Go ahead, but I was so surprised by this.

Mr. Rubin: I prefer to read the statement first, and then have questions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, go ahead. Sorry.

Mr. Rubin: The other fact that leads me to state that is the current Human Rights Bill C-72 that throws in the privacy concerns. The Human Rights Bill does not have in terms of the privacy provisions any real independent appeal rights. There are no provisions for an ombudsman. The government sets itself up to judge our rights including information rights. It tells Civil Servants and others in the general context through the Official Secrecy Act to swear to protect their government and not to serve the public.

[*Interprétation*]

Présumant aussi que le mémoire a été lu, je vais simplement le commenter. Je me présente à titre privé, comme citoyen soucieux de l'hermétisme du gouvernement canadien. L'information officielle au niveau national repose plutôt sur un système secret et personnel. On ne décèle aucune intention malhonnête de la part du gouvernement mais . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Voulez-vous répéter? Je n'ai pas très bien saisi. On ne décèle aucune intention . . .?

M. Rubin: . . . aucune intention malhonnête de la part du gouvernement. Mais il reste à savoir si nous avons un système officiel de libre information. La première et principale recommandation du Comité pour la préparation du rapport sur l'information est la suivante:

> 1. Le droit des Canadiens à l'information complète, objective et d'actualité et l'obligation de la part de l'État de fournir cette information concernant ses programmes et politiques doivent être officiels et constituer la base du développement d'une nouvelle politique gouvernementale en ce domaine. Ce droit et cette obligation pourraient être intégrés à une nouvelle constitution dans l'esprit de la liberté d'expression.

Malgré tout, le rapport Wall, qui à mon avis, représente la position semi-officielle du gouvernement, parle d'équilibre entre l'information à fournir et la sauvegarde de l'information, prévoyant de nombreuses exemptions concernant l'information à fournir. J'estime en un sens que la position semi-officielle du gouvernement constitue une censure permanente. Le gouvernement a très peu encouragé les débats publics et les discussions sur le déshermétisme. Il semble que le gouvernement vise à réglementer le statu quo comme l'indique le rapport Wall, qui se fonde aussi partiellement sur les directives adressées aux députés. Il semble aussi que le président actuel . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Avez-vous parlé de directives adressées aux députés?

M. Rubin: Exactement.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Quelles sont ces directives?

M. Rubin: Ce sont des directives qui émanent du Cabinet.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Ce ne sont pas du tout des directives adressées aux députés.

M. Rubin: Eh bien, qu'on les appelle comme on voudra.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Poursuivez, mais cela m'a frappé.

M. Rubin: Je préfère lire d'abord l'exposé et répondre ensuite aux questions.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, allez-y. Mes regrets.

M. Rubin: Ce qui me porte encore à le dire, c'est le bill C-72 sur les droits de l'homme, actuellement à l'étude, et qui touche à la vie privée. Le bill sur la vie privée n'a pas vraiment de dispositions sauvegardant la vie privée ou le droit d'appel. Il n'y a pas de mesures relatives à l'ombudsman. Le gouvernement s'érige en juge de nos droits, y compris nos droits à l'information. Il engage le fonctionnaire et la population, en vertu de la Loi sur les secrets officiels, à lui jurer protection et non à servir le public. Les

[*Text*]

The rights of government over the rights of governed are clearly a violation of a basic way of a society's governing itself. The release of information by government, be it as in the case of Statistics Canada information or in other examples, is just inexcusable. There seems to have been more concern by the Government of Canada, the present government, to security hearings and matters along that line rather than the basic citizens' rights to information in this country.

As for the Joint Committee, and this is a parliamentary instrument, it can play, I hope, an important role as a non-partisan parliamentary committee if it so wants. M.P.s, I gather, are getting more concerned about their own information rights. They are having problems getting certain reports from the government. Some of them are complaining about their phones being tapped. Citizens, I feel, have even more important rights and problems in getting information.

I would refer to the Committee and I will be leaving with the Committee the American hearings in 1973 on the amendments to the Freedom of Information Act and may I suggest that those types of thorough hearings are something that the Joint Committee should also be embarking on. We need more than a lack-lustre committee to look at this priority problem. We have to go further into public hearings and witnesses instead of reliance on government witnesses, which has been the prime type of witness to date. We have to assess and I feel that it is the main impact, if I can do so, the effect of the Baldwin proposal, Bill C-225. I think that is the most noteworthy aspect of the Committee to date, although I personally do not think it goes far enough in information access rights. The Joint Committee should look very thoroughly into the United States and Swedish models, in particular, and judge whether the more open Swedish model for information access can be adopted. One thing is for sure, the semi-official Canadian model is narrow in scope, does not establish citizen information rights and can be interpreted as a negative attitude to effective government citizen relations.

My brief attempts to make suggestions to begin to correct the denial of the public's right to know. This can only be achieved through a change of government attitude and an active citizenry. The key recommendations in my brief are for an information act, the features of which are the following:

(1) An onus, not on the citizen, for getting access to information, that is, free access to information.

(2) Provision of most information with the exception of certain defence security documentation and that would have to be released at least within a 20-year period.

• 2025

(3) The documents to include reports, tapes, computer printouts, working papers, telephone interview notes, correspondence, audio-visual records, federal-provincial material and Cabinet documents which, after all, state the basic options from which our country has to determine which way we are going.

(4) The departments and agencies prepare indexes of information and these information registries be open to the public.

[*Interpretation*]

droits du gouvernement se superposant aux droits des administrés constituent nettement une violation du droit de la société à l'autonomie. Le fait pour le gouvernement de transmettre l'information au préalable, même s'il s'agit de statistiques officielles, est tout simplement inexcusable. Le gouvernement du Canada semble beaucoup plus préoccupé d'aspects sécuritaires que des droits fondamentaux à l'information du citoyen.

Quant au Comité mixte, organisme parlementaire, il peut à ce titre, jouer un rôle important, sans esprit de parti, s'il choisit de le faire. Les députés se soucient davantage, je pense, de sauvegarder leurs propres droits à l'information. Ils ont de la difficulté à obtenir certains rapports officiels. Certains se plaignent que leurs téléphones sont surveillés. Le citoyen ordinaire a encore plus de difficulté à sauvegarder ses droits et à obtenir l'information, me semble-t-il.

Je laisse au Comité le soin de s'intéresser aux audiences de 1973 du Comité américain pour l'amendement de la Loi sur la liberté d'information, et je suggère que c'est le genre d'audiences auxquelles le Comité mixte devrait songer. Il nous faut plus qu'un comité qui se signale par sa tiédeur pour régler cette question de première importance. Il faut pousser plus avant les enquêtes auprès du public, multiplier les audiences et les témoins, plutôt que de dépendre de témoins désignés par le gouvernement comme nous l'avons fait jusqu'à présent. Nous devons analyser ce qui me semble le plus grand impact, celui de la proposition Baldwin du bill C-225. Cela me semble le point principal d'intérêt concernant le Comité à l'heure actuelle, bien que je ne sois pas personnellement persuadé que cela suffise pour assurer des droits à l'information. Le Comité mixte devrait examiner avec soin les modalités américaines et suédoises en particulier, et décider si le système suédois, donnant plus libre accès à l'information, peut être adopté. Une chose ne fait pas de doute, c'est que le système canadien semi-officiel est de médiocre portée, ne garantit pas les droits du citoyen à l'information, et peut être interprété comme une attitude négative des rapports entre l'État et le citoyen.

Mon mémoire suggère des moyens de remédier à cette délégation du droit public à l'information. Cela ne sera possible que si le gouvernement change d'attitude et le citoyen réclame. Les principales recommandations de mon mémoire visent la Loi sur l'information, dont les grandes lignes sont:

1° Que le citoyen n'ait pas à solliciter l'accès à l'information, mais que ce droit à l'information lui soit acquis.

2° Que toute information soit fournie, sauf certains documents relatifs à la sécurité de défense qui seraient versés dans le domaine public après 20 ans.

3° Les documents doivent comprendre les rapports, enregistrements sur bande, sorties d'ordinateur, documents de travail, notes sur les communications téléphoniques, correspondances, matières audio-visuelles, matériel et documents fédéraux-provinciaux qui, après tout, fournissent les options essentielles à l'orientation du pays.

4° Les ministères et organismes préparent des index de l'information qui devraient être mis à la disposition du public.

[*Texte*]

(5) An inexpensive system for public access and one that is on a regional basis.

(6) Appeal rights. I believe this can be handled through both an ombudsman, because I think the Government of Canada requires such an independent official for other purposes than simply reviewing information access cases, and, I think,

(7) A tribunal who can most effectively assess the information appeals.

I just feel that, though in my brief I said ombudsman or tribunal, the office of ombudsman, just like the office of Auditor General, is required for more general purposes, but we need a specialized tribunal to look into questions which have to be decided on information access.

(8) Civil service protection if they want to engage in whistle blowing.

(9) Aid to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): If they want to engage in what? I did not get that.

Mr. Rubin: Whistle blowing.

An hon. Member: Whistle blowing. What does that mean?

Mr. Rubin: As I said before, you could ask questions later on, but basically that means if they feel in all due conscience that they have information which is in the public interest, they should release it and be protected for following their consciences.

(9) Aid to citizen monitoring and information access clearing houses like the one, for instance, that I visited, which is the Nader Freedom of Information Clearing House in Washington.

(10) Amendments to current acts which are contrary to this proposed Freedom of Information Act, and there are a lot of those.

Now, as a complementary measure to the Freedom of Information Act, because information rights include an idea of the knowledge of information and government should also be advocating some of the information that they are talking about in a simple, useful form, so therefore we need a registry of federal activities, what meetings are going on when. We do not want hidden powers, various meetings of regulatory agencies, and so on, going on without the knowledge of the public. And there is no basic source document to which the public has access to find out more of what is going on.

Reference material, for instance, as suggested the other day, on Canadian laws would be a good one. Procurement policies: we should know more about these. On the advocacy side, for instance, Box 99 could offer real advice instead of the kind of drivel that is offered now to consumers.

Statistics Canada should provide real information useful to neighbourhood groups. When neighbourhood groups go to it, for instance, for comparative food prices or comparative housing facts, they get information that Statistics Canada decides, not that some of the neighbourhood groups are interested in.

[*Interprétation*]

5° Un système économique d'accès public à l'information sur une base régionale.

6° Le droit d'appel. J'estime que ceci pourrait être réglé par l'entremise d'un ombudsman, car le Gouvernement du Canada a besoin, me semble-t-il, de ce fonctionnaire officiel indépendant à d'autres fins que simplement réviser les cas d'accès à l'information.

7° Un tribunal mieux en mesure d'évaluer les cas d'appels concernant l'information.

J'ai le sentiment, quoique dans mon mémoire j'aie employé les termes ombudsman ou tribunal, que le rôle de l'ombudsman, tout comme celui du Bureau de l'Auditeur général, doit servir à des fins plus générales; cependant, nous avons besoin d'un tribunal spécialisé pour décider des questions d'accès à l'information.

8° Protection du fonctionnaire prêt à donner le coup de sifflet.

9° Aide à . . .

Le coprésident (Senateur Forsey): Prêt à donner quoi? Je n'ai pas bien saisi.

M. Rubin: A donner le coup de sifflet.

Une voix: Donner le coup de sifflet? Qu'est-ce que cela signifie?

M. Rubin: Comme je l'ai déjà dit, vous pourriez poser les questions après, mais cela signifie essentiellement que si le fonctionnaire estime en conscience qu'il a de l'information utile au public, il doit pouvoir la transmettre et être protégé.

9° Aide au contrôle par le citoyen et accès à l'information au moyen de chambres de compensation comme celle que j'ai visitées à Washington: la *Nader Freedom of Information Clearing House.*

10° Modifications des lois actuellement en vigueur et dont les dispositions sont contraires à celles de la Loi sur la liberté d'information, et elles sont nombreuses.

Et, comme complément à la Loi sur la liberté d'information, vu que les droits à l'information supposent la connaissance de l'information, le gouvernement devrait également vulgariser l'information et que l'activité fédérale soit publiée et qu'on soit informé des assemblées publiques et ainsi de suite. Nous nous opposons aux pouvoirs secrets et à ce que les réunions régulières des divers organismes aient lieu à l'insu du public. Il n'y a pas de documents initiaux accessibles au public et qui lui permettent de savoir ce qui se passe.

Le document de référence que j'ai mentionné l'autre jour pourrait servir de prototype pour les lois canadiennes. Du côté conseil, le C.P. 99 pourrait donner de véritables conseils plutôt que les bavures présentement passées aux consommateurs.

Statistique Canada devrait fournir des renseignements véritables et utiles aux groupes communautaires, qui demandent des données comparatives du prix des aliments ou des données comparatives sur le logement et qui ne reçoivent comme information que les chiffres que Statistique Canada veut bien leur fournir et non ceux qui les intéressent.

[*Text*]

Now, relevant to both of these concepts is my third recommendation relating to information access to government. The right of the individual also includes access to his private government records, particularly in the case of taxation or social security, or if the person is on a drug list or has had a criminal record. And the purpose there is to correct inaccuracies, destroy wrong information. If it is to be used by other individuals, that also should be known to the individual concerned; it should be attached to his file, who else has visited his file.

In other words, what we need, then, is an expanded Protection of Privacy Act. We have one that has passed, mainly dealing with wiretapping; it does not go far enough. I do not, as I said earlier, feel the Human Rights Bill introduced is the proper vehicle for the extension of the privacy provisions. Perhaps the Privacy and Freedom of Information Acts could be combined into a more encompassing bill.

Now, I am not including in these privacy regulations conflict-of-interest guidelines which, in my opinion, are weak and useless at this point in time. I feel that the public has the right to know what its public officials and politicians are doing and that although, yes, they have basic rights of privacy, too, as public officials they have to be under the public scrutiny.

• 2030

There is also included in the privacy provision, as a fourth recommendation in the brief that I presented, the notion of computer utilities. I believe that all data banks should be licensed, which is the Swedish model. We have to protect computer information access and the individual access to such computerized records. Government records, probably more and more, are going to be contracted out to various computer data banks or utilizing data transmission means other than necessarily their own, and I feel that the government has to begin to look into the option of computer utilities for citizen information, particularly also in areas such as the cashless society where the banks are getting into a rather questionable relationship with Bell Canada.

Mr. Reid: Who is getting into a questionable relationship?

Mr. Rubin: Well, let me take questions later on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But, Mr. Rubin, the trouble is that sometimes what you say is a little indistinct. I do not think Mr. Reid caught what you were saying, just as I did not catch "whistle blowing".

Mr. Rubin: Sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All we are trying to find out is what exactly you have said, because it is hard to catch sometimes.

Mr. Rubin: I am sorry.

The banks of Canada will probably be entering into some arrangement for their data processing transmission through the channels of Bell Canada and I feel that the Government of Canada should be looking into whether this is a legitimate means of information conveyance.

[*Interpretation*]

De ces deux concepts naît ma troisième recommandation concernant l'accès à l'information officielle. Le droit de l'individu doit aussi lui donner accès aux dossiers confidentiels le concernant ayant trait à l'impôt ou à la sécurité sociale quant à la drogue et au casier judiciaire, en vue de corriger les inexactitudes et de supprimer la fausse information. Si cette information est accessible à d'autres particuliers, la personne intéressée devrait aussi le savoir; son dossier devrait indiquer quiconque l'a consulté.

Autrement dit, nous avons besoin de mesures de sauvegarde plus étendues que celles de la Loi sur la vie privée. Une de ces mesures a été adoptée concernant la table d'écoute, mais ce n'est pas assez. Je ne suis pas convaincu, je vous l'ai déjà dit, que le Bill sur les droits de l'homme soit le véhicule approprié pour l'expansion des mesures de protection de la vie privée. Il conviendrait peut-être de fusionner en une seule loi celle visant la protection de la vie privée et celle relative à la liberté d'information.

Je ne mêle pas aux règlements visant la vie privée les directives concernant le conflit d'intérêts qui, à mon avis, n'ont pas de muscle et sont présentement sans portée. J'estime que le public a le droit de savoir ce que font les fonctionnaires et les politiciens et, malgré leurs droits incontestés à une vie intime, leurs fonctions officielles les obligent à soutenir le regard du public.

Dans la quatrième recommandation du mémoire que j'ai présenté, je conseille d'inclure dans la disposition visant le secret, le cas des installations d'informatique. Je crois qu'on devrait accorder un permis à toutes les banques de données à la façon des Suédois. Il nous faut protéger l'accès aux renseignements mis en ordinateur et le droit de l'individu à avoir accès à de tels dossiers. De plus en plus, les dossiers du gouvernement seront transmis sous contrat à des banques de données où le gouvernement se servira de moyens de transmission de données autres que les siens, et je crois qu'il faut que le gouvernement commence à envisager de se servir des ordinateurs pour informer les citoyens, surtout dans le domaine du crédit qui voit les banques et la Bell Canada entretenir des relations assez douteuses.

M. Reid: Qui exactement crée une relation douteuse?

M. Rubin: Permettez-moi de répondre aux questions plus tard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais, monsieur Rubin, vous êtes parfois inintelligible. Je crois que M. Reid n'a pas entendu ce que vous avez dit, comme je n'ai pas entendu l'expression «coup de sifflet».

M. Rubin: Je suis désolé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous tentons tout simplement de savoir exactement ce que vous avez dit parce qu'il est difficile de vous comprendre parfois.

M. Rubin: Je suis désolé.

Les banques du Canada prendront probablement certaines dispositions pour que leurs données soient transmises par l'entremise de Bell Canada, et je ne crois pas que le gouvernement du Canada devrait vérifier si c'est une façon légitime de transmettre l'information.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you.

Mr. Rubin: I am not finished, if you do not mind.

As a public interest researcher I would like to give you some of my personal experiences of the road blocks that I have run into with the federal government, and I am sure other people have, too.

When I wanted the Food Prices Review Board's comparative food prices, I wanted to know the names of the companies—not granted; information that I wanted on correspondence between the Department of Consumer and Corporate Affairs and General Motors, in terms of the Firenza case—not granted; information from the Department of Consumer and Corporate Affairs on correspondence between them and the car companies on the question of secret car warranties—not granted; documents on northern development options—not granted; information on Bell Canada's financial and construction program which Bell Canada deems irrelevant or immaterial, particularly the regulatory matters—not granted by the CTC; information on the Weston food empire from the combines investigation people—not granted; information on social service evaluation reports—not granted; information on corporate charitable foundation briefs presented to the charities studies group—not granted; citizen participation documents, for instance OFY, LIP evaluations, as well as information on poverty, youth and native groups—not granted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What kind of evaluation was that? I could not hear it.

Mr. Rubin: OFY, Opportunities for Youth, and LIP, Local Initiatives Programs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Mr. Robinson: The part after that is what I did not get. What followed that?

Mr. Rubin: The poverty, youth and native groups information data.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Parody, youth and—?

Mr. Rubin: Poverty, youth and native groups information.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, "poverty". I thought it was "parody".

Mr. Rubin: If you would listen carefully . . .

Mr. Robinson: Speak a little slower, if you would, so that we can pick it up, if you do not mind.

Mr. Rubin: Okay.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not like that remark that we should listen. We are listening very carefully, but sometimes you are a little indistinct, Mr. Rubin. I insist—I have got even the apparatus on here so that I can hear you better, but you must allow us at least to find out what it is you are saying.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci.

M. Rubin: Je n'ai pas terminé.

En tant que chercheur, dans ce domaine d'intérêt public, j'aimerais vous faire part de mon expérience personnelle quant aux obstacles que j'ai rencontrés lorsque j'ai traité avec le gouvernement fédéral et je suis certain que d'autres personnes en ont aussi rencontrés.

Lorsque j'ai voulu obtenir la comparaison des prix alimentaires établie par la Commission de surveillance des prix alimentaires, je voulais connaître les noms des sociétés et on me les a refusés. On m'a aussi refusé des renseignements sur la correspondance échangée entre le ministère de la Consommation et des Corporations et la société General Motors en ce qui concerne l'affaire des voitures Firenza; le ministère de la Consommation et des Corporations m'a aussi refusé des renseignements sur la correspondance qu'il a échangée avec les sociétés automobiles au sujet des garanties secrètes; on m'a aussi refusé l'accès aux documents sur les options en vue du développement du Nord, la CCT m'a refusé des renseignements sur le programme financier de Bell Canada que cette société considère inappropriés, surtout pour ce qui est des questions de réglementation; les personnes chargées de faire enquête sur les coalitions m'ont refusé des renseignements sur l'empire alimentaire Weston; on m'a refusé des renseignements sur les rapports d'évaluation de services sociaux; on m'a refusé des renseignements sur la fondation de sociétés charitables et les mémoires présentés aux groupes d'études sur ces sociétés; on m'a refusé l'accès à des documents sur la participation des citoyens, par exemple les évaluations des programmes Perspectives-Jeunesse et Initiatives locales, ainsi que des renseignements sur les groupes de lutte contre la pauvreté, les groupes de jeunes et d'autochtones.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quel genre d'évaluations étaient-ce? Je n'ai pas compris.

M. Rubin: L'évaluation des programmes Perspectives-Jeunesse et Initiatives locales.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh! oui.

M. Robinson: C'est ce que vous avez dit ensuite que je n'ai pas compris. Qu'avez-vous dit ensuite?

M. Rubin: Les renseignements sur les groupes de lutte contre la pauvreté, les groupes de jeunes et d'autochtones.

Le coprésident (sénateur Forsey): Parité jeunes et—?

M. Rubin: . . . de lutte contre la pauvreté, de jeunes et d'autochtones.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh! pauvreté. J'avais entendu «parité».

M. Rubin: Si vous écoutiez attentivement . . .

M. Robinson: Parlez un peu plus lentement afin que nous puissions comprendre.

M. Rubin: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas aimé que vous disiez que nous devrions écouter. Nous écoutons très attentivement, mais quelquefois vous êtes assez inintelligible, monsieur Rubin. J'insiste, j'ai même mis l'écouteur afin de mieux vous entendre, mais vous devez au moins nous donner l'occasion de comprendre ce que vous dites.

[*Text*]

Mr. Rubin: Well, okay.

Urban Affairs research papers: granted they are available but there is limited access.

Now I have an equal concern for the poverty of the information system. For instance, Box 99 advice to Firenza owners was nothing. In other words, if they had done as was suggested, saying that you can resolve claims through small claims courts, this would have been useful information. But what did the Government of Canada do? It would suggest that there is no recourse to solve that particular kind of complaint.

It is even hard, personally, right before this meeting, because I have been trying to get Issue 32 of this Committee report but apparently it is unavailable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I beg your pardon. Would you please state that again? This Committee's reports are not available?

• 2035

Mr. Rubin: No, I did not say that, sir. I said that it was hard to get Issue 32 of this report and that I just stressed . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was so indistinct I could not hear it.

Mr. Rubin: Is everybody else having the same problem as Senator Forsey?

Some hon. Members: Yes, exactly. Yes.

Mr. Robinson: If you would just slow down a little. We know you have a lot to say and you are anxious, but slow down.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that will be better. It is very hard. Some of this I find most valuable and interesting, Mr. Rubin, but every now and again I have been handicapped by not being able to make out quite what the words were you were uttering. That is my trouble.

Mr. Rubin: I was giving examples of where the reports were hard to get hold of, or impossible. Now I am giving examples where there is information that is simply put into such a context that it is useless to the citizens of this country. I am referring to the fact that here is a committee looking at government information and secrecy and you cannot even get one of the back issues, although kindly enough one of the Clerks got one of the particular issues of this Committee for me, an important issue.

I tried for three years—and I finally traced it down—to get the Citizens' Task Force on Citizens' Communications Report which is a combination report from the Film Board, Secretary of State, Department of Communications. There is one copy in existence but apparently there will be more copies coming. To me that is highly ironic given the topic matter tonight. Now, if I was a large company and if I had the time, the costs, the ability to write off my expenses as tax write-offs, or if I had friends or if it had people placed in high positions, I would be in a much better position to get some of this information. I am trying to show you the problems that a private citizen and a public interest researcher has in this country and I hope that the Freedom of Information Act or other such acts would be helpful towards resolving this. One aspect of the information access problem that I would like to elaborate on further is reports that did not become available right away to the

[*Interpretation*]

M. Rubin: Très bien.

On m'a accordé l'accès aux documents de recherche des Affaires urbaines, ils sont disponibles mais en quantité limitée.

J'ai aussi certaines inquiétudes quant à la pauvreté du système d'information. Par exemple, le conseil qu'a donné Case postale 99 aux propriétaires de Firenza n'était rien. Autrement dit, s'ils avaient fait ce qu'on avait proposé, c'est-à-dire présenté leurs réclamations auprès des cours de petites créances, ces renseignements auraient été très utiles. Mais qu'a fait le gouvernement du Canada? Il a dit qu'il n'y avait aucun recours afin de résoudre ce genre de plaintes.

C'est même difficile avant cette réunion, parce que j'ai tenté d'obtenir le fascicule 32 du rapport de ce Comité mais, apparemment, il n'est pas disponible.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous demande pardon. Voudriez-vous répéter, s'il vous plaît? Les rapports du Comité ne sont pas disponibles?

M. Rubin: Non, je n'ai pas dit cela, monsieur. J'ai dit qu'il était difficile d'obtenir le fascicule 32 de ce rapport et je viens de souligner . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'était si peu distinct que je n'ai pas pu comprendre.

M. Rubin: Est-ce que tout le monde a le même problème que le sénateur Forsey?

Des voix: Oui, exactement.

M. Robinson: Ralentissez donc un peu. Nous savons que vous voulez dire beaucoup de choses, mais ralentissez.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cela ira mieux ainsi. C'est très difficile. Ce que vous dites me semble très valable, monsieur Rubin, mais de temps à autre, je n'ai pas pu comprendre ce que vous disiez. C'est là mon problème.

M. Rubin: Je donnais des exemples démontrant qu'il était impossible ou très difficile d'obtenir des rapports. Je donne maintenant des exemples pour montrer que certains renseignements sont placés dans un tel contexte qu'ils sont inutiles pour les citoyens du pays. Je souligne qu'un Comité étudie l'information gouvernementale et le secret dont on l'entoure, mais il est impossible d'obtenir même un fascicule bien qu'un des greffiers ait eu la gentillesse de me procurer un fascicule très important du Comité.

J'ai tenté pendant trois ans, et j'y ai finalement réussi, d'obtenir le rapport du groupe de travail de citoyens sur les communications, rapport qui a été rédigé conjointement par l'Office national du film, le Secrétariat d'État et le ministère des Communications. Il n'en existe qu'un exemplaire, mais apparemment on en imprimera d'autres. Cela me semble assez comique étant donné le sujet qui nous occupe ce soir. Si j'étais une société importante et qu'il m'était possible de déduire mes dépenses de l'impôt, ou si j'avais des amis haut placés, il me serait beaucoup plus facile d'obtenir certains de ces renseignements. Je tente de vous montrer les problèmes auxquels fait face un citoyen et un chercheur comme moi dans notre pays et j'espère que la liberté qu'amènera la Loi sur l'information ou une autre loi de ce genre contribuera à résoudre ce problème. J'aimerais traiter plus longuement d'un autre aspect du problème de l'accès à l'information, c'est-à-dire les rapports qui ne

[*Texte*]

public. I would like to give you a few examples of these. In the housing area, the Dennis Report . . .

Mr. Robinson: I am sorry, could I just ask a question there? You are talking about delays now, is that it?

Mr. Rubin: That is right.

Some of these reports had to be released in other fashions and through Information Canada.

In the housing area there is, the Dennis Report, the Peter Spurr Report, the Student Co-operative Housing Report—which still has not been released; in transportation, the Pickering technical background studies; foreign investment, the figures under the Corporations and Labour Unions Returns Act, the Foreign Investment Case material too, in terms of corporate and business relations there is some of the facts to deal with Syncrude and Panarctic. Also some of the facts to deal with M.N.S. Investment Ltd., in terms of potential conflict of interest guideline situations between public officials and kind of a particular company that some of them are shareholders in.

At the international level there is, some of the CIDA background reports, the whole question of what was the NRC communications group, the whole question of the RCMP relative to the Cuban Embassy affair in 1972. In the health area, there is the Yellowknife arsenic report, the danger to the water, not released until released through other means. These reports are vital to the public interest and it is disgraceful to see the Government of Canada hiding some of this information from us.

Our government spends on our behalf more than $250 million on information and on an information establishment, yet it maintains a conspiracy of silence. It legally wraps itself around the Official Secrets Act making much of the information, that we require as citizens, secret. Information, it seems, for the Government of Canada can be monopolistic. Getting reports is a very difficult thing. There is a danger to the future of Canadian democracy. Our right to know is being abused without proper access legislation and adequate disclosure rules. The attitude that what the public does not know, or should not know, will not come back to haunt anybody is a criminal act of big government.

• 2040

Let me end by quoting the most famous case of information acts as the Pentagon Papers and their release from the 1973 Senate hearings, where Senator Thurmond is questioning Daniel Ellsberg. This is on page 442 of volume one of the 1973 Amendment Acts hearings.

I will read you two quotes, referring to the Pentagon Papers:

> SENATOR THURMOND: And anyone who wishes, like you did, to expose it, can do so?
>
> MR. ELLSBERG: Only at the penalty of the likelihood of losing his job and his career, as I did.

[*Interprétation*]

sont pas immédiatement mis à la disposition de la population. J'aimerais vous en donner quelques exemples. Dans le domaine de l'habitation, le rapport Dennis . . .

M. Robinson: Excusez-moi, pourrais-je poser une question? Vous parlez maintenant de retards, n'est-ce pas?

M. Rubin: C'est exact.

Certains de ces rapports ont dû être publiés d'une autre manière que par l'entremise d'Information Canada.

Dans le domaine de l'habitation, il y a le rapport Dennis, le rapport Peter Spurr, le rapport sur les logements coopératifs étudiants, qui n'a pas encore été publié. Pour ce qui est des transports, les études techniques sur Pickering; pour ce qui est des investissements étrangers, les chiffres en vertu de la loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, et les dossiers 2 sur les investissements étrangers. Pour ce qui est des relations commerciales, certains faits sur Syncrude et Panarctic. Il y a aussi certains faits quant aux investissements dans la société M.N.S. Investment Ltd. pour ce qui est des conflits d'intérêts possibles mettant en cause des fonctionnaires qui sont actionnaires.

A l'échelle internationale, il y a certains rapports de l'ACDI, toute la question de ce qu'était le groupe de communications du CNR, l'affaire de l'Ambassade cubaine qui a eu lieu en 1972 et qui impliquait la GRC. Dans le domaine de la santé, il y à le rapport sur l'emploi de l'arsenic à Yellowknife, c'est-à-dire le danger de pollution des eaux, qui sera maintenu secret jusqu'à ce qu'il soit publié d'une autre façon. Il est essentiel de publier ces rapports dans l'intérêt public et il est malheureux de voir que le gouvernement du Canada nous cache ces renseignements.

Notre gouvernement dépense plus de 250 millions de dollars pour l'information et l'établissement de l'information et, cependant, il maintient une conspiration du silence. Du point de vue juridique, il se cache derrière la Loi sur les secrets officiels de sorte que les renseignements que nous désirons obtenir en tant que citoyens sont classés secrets. Il semble que le Gouvernement du Canada puisse maintenir un monopole des renseignements. Il est très difficile d'obtenir des rapports. Cela représente un danger pour l'avenir de la démocratie au Canada. On nie notre droit à l'information car il n'y a aucune loi et aucun règlement de divulgation approprié. Le gouvernement agit de façon criminelle en se disant qu'en maintenant la population dans l'ignorance, personne ne pourra en subir de conséquences.

Permettez-moi de terminer en citant le cas le plus fameux pour ce qui est des lois sur l'information, c'est-à-dire, les documents du Pentagone. On a publié les audiences du Sénat de 1973 où le sénateur Thurmond interrogeait Daniel Ellsberg. Cela se trouve à la page 442 du volume 1 des audiences sur les Lois d'amendement de 1973.

Je vais vous lire deux citations portant sur les documents du Pentagone:

> SÉNATEUR THURMOND: Et quiconque désire, comme vous, l'exposer, peut le faire?
>
> M. ELLSBERG: Seulement au risque de perdre son emploi et sa carrière comme cela a été le cas pour moi.

[*Text*]

That is a sufficient deterrent to keep so much information from Congress that we have paid the price of 55,000 lives for it and killed 2 million people wrongfully.

Then on page 450 and 451:

SENATOR THURMOND: Who are you talking about now?

This is getting into the wiretapping case that involved him and Mr. Ehrlichman and others.

MR. ELLSBERG: Mr. Ehrlichman. He had in his safe the wire-tap logs which, in obstruction of justice, had been kept from the Justice Department, and were of questionable legality even in the beginning.

He had the same problem, loyalty to a boss, executive regulations and classification, because those were covered by classification. He faced as I did the question: is loyalty to a boss higher or not than loyalty to the constitutional process of justice or politics in this country?

I made one decision on that. Mr. Ehrlichman made a different one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sorry, I was just going to say, are you going to quote much more of those proceedings? We are getting on and I am afraid it is going to be difficult for the other people to get their share unless you come to the end of your statement fairly soon.

Mr. Rubin: I am coming to an end very soon, sir.

There may be a Canadian Watergate mentality lurking in certain circles of the Canadian government, but the mentality that this Committee and Parliament must have is for an open society where all Canadians have the right of access to information and to know what their elected government is doing.

I can only say that I thank the Committee for allowing me to appear as a witness. Please excuse me if you could not hear parts. I will try and answer, now or later, your questions in terms of either the brief or the elaboration that I have attempted to make. I can go into the particular report that I mentioned and the problems within them if you so desire. I am also leaving these volumes from the United States for the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Mr. Rubin. I would like to express particular appreciation to you for mentioning specific cases, because while this may need some investigations—of course, I do not imply that everything you said must be taken whole, row and all unsalted—none the less, it is most valuable I think for us to have specific instances because hitherto much of the evidence that we have had has been in rather general terms.

Now I shall ask Mr. Dagg if he will present a summary of his brief and accompanying documents. I do urge that it should be a summary, because there is an enormous amount of material here and I am afraid that it will be difficult for us to give adequate consideration to what you have to say if we do not get it fairly concisely.

[*Interpretation*]

Il y a tellement de mesures préventives pour cacher un certain nombre de renseignements au Congrès, que nous avons dû payer le prix de 55,000 vies et que nous avons tué 2 millions de gens sans raison.

Ensuite aux pages 450 et 451:

SÉNATEUR THURMOND: De qui parlez-vous en ce moment?

On en vient à l'affaire des tables d'écoute à laquelle il a participé lui-même ainsi que M. Ehrlichman et à d'autres.

M. ELLSBERG: Monsieur Ehrlichman. Il détenait dans son coffre-fort les bobines d'enregistrement dont le ministère de la Justice n'avait pas pu prendre connaissance et dont la légalité pouvait être mise en doute même au départ.

Il avait le même problème, il devait être loyal envers un patron, des règlements et une classification parce que ces bobines faisaient partie d'une certaine catégorie. Il a alors dû comme moi se poser la question suivante: faut-il placer la loyauté envers son patron au-dessus de la loyauté envers le processus constitutionnel de la justice ou la politique dans le pays?

J'ai pris une décision à ce sujet. M. Ehrlichman en a pris une autre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardonnez-moi mais allez-vous citer encore longuement ce procès-verbal? Le temps passe et je crains qu'il ne soit difficile pour les autres de parler à leur tour à moins que vous ne mettiez fin bientôt à votre déclaration.

M. Rubin: Je terminerai très bientôt, monsieur.

Il se peut qu'une attitude à la «Watergate» se cache chez certains membres du gouvernement canadien, mais le comité et le Parlement doivent viser à créer une société ouverte où tous les Canadiens auront le droit d'avoir accès à l'information et de savoir ce que fait le gouvernement qu'ils ont élu.

Je remercie le comité de m'avoir permis de comparaître en tant que témoin. Je suis désolé si vous n'avez pu entendre certaines parties de mon exposé. Je tenterai de répondre maintenant ou plus tard à vos questions en ce qui concerne le mémoire ou ce que je viens de tenter de prouver. Si vous le voulez je puis parler des rapports précis que j'ai mentionnés et des problèmes qu'ils entraînent. Je vous laisse aussi les volumes provenant des États-Unis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup, monsieur Rubin. Je voudrais vous remercier tout particulièrement d'avoir mentionné des cas précis, bien qu'ils puissent nécessiter une certaine enquête, je ne veux pas laisser croire que tout ce que vous avez dit doit être pris pour acquis. Néanmoins, il nous sera très utile d'avoir des cas précis parce que, jusqu'à maintenant, tous les témoignages que nous avons reçus demeuraient dans les généralités.

Je demanderai maintenant à M. Dagg de présenter un résumé de son mémoire et des documents qui l'accompagnent. Je lui demande de présenter un résumé parce qu'il y a beaucoup de matière et je crains qu'il ne soit très difficile d'étudier de façon appropriée ce que vous avez à dire si nous n'obtenons pas un exposé assez concis.

[*Texte*]

Mr. M. Dagg (National Capital Region Civil Liberties Association): I plan to do that but we are appearing as a committee and the way we propose to do it is there are two other chaps and myself. Basically, I will present the main points of the brief. Another member of the committee, a lawyer who understands the legalities of it, will present the legal arguments and summarize them briefly, and then we have three case histories.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, we received some information, I assume, with regard to this brief. Is it the brief presented to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments regarding Bill C-225 of the National Capital Region Civil Liberties Association?

Mr. Dagg: Yes, these are members of the committee.

Mr. Robinson: We have already received considerable information. I suppose this could be attached to our minutes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well I am a little taken aback by this, because my agenda simply says that you will be appearing. I did not know there were going to be a series of witnesses. It says:

Witnesses:

Mr. K. Rubin;

Mr. M. Dagg, National Capital Region Civil Liberties Association.

Mr. Dagg: My apologies. I just felt, as we are appearing as a committee, that for me just as the Chairman to speak then you do not have the members who have worked on this and know it in many ways in better detail than I do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Reid.

Mr. Reid: Perhaps, Mr. Chairman, it might be possible to invite the other members of the committee to come up and sit beside our witness. I think if we are going to have an opportunity to question these gentlemen on their brief they can take for granted that we have gone through their material and their summary should be short. There is a vote at 9:45 p.m. and, if we are not careful, we will be unable to put the questions to the witnesses that we would like to put.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is what I am afraid of.

• 2045

Mr. Dagg: I am certainly prepared to make it very brief, but I thought, especially in view of your statement on *Ombudsman* the other night, you would prefer to have some case histories, so this is why I arranged to present three specific cases for consideration.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Try and make it as precise as you can. If you have documents on them you can file those and we can then look into it more thoroughly. It is unfortunate that we have this pressure tonight but, you see, we had this meeting out of our ordinary course of procedure because it was impossible for you to appear at one of our regular times. I am sorry that you should be handicapped in this way, I must not take any more time from you now.

[*Interprétation*]

M. M. Dagg (Association des libertés civiles de la région de la Capitale nationale): C'est ce que je vais faire, mais nous comparaissons ici en tant que comité et deux autres personnes m'accompagnent. Fondamentalement, je présenterai les points principaux du mémoire. Un autre membre du comité, un avocat qui comprend le point de vue juridique, présentera les arguments juridiques et les résumera et nous aurons ensuite trois précédents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, nous avons obtenu certains renseignements sur ce mémoire. Est-ce le mémoire présenté au comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires concernant le Bill C-225 par l'Association des libertés civiles de la région de la Capitale nationale?

M. Dagg: Oui, nous sommes les membres du comité.

M. Robinson: Nous avons déjà reçu de nombreux documents. Je suppose qu'ils pourraient être joints au procès-verbal.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien je suis un peu surpris parce que l'ordre du jour indique que vous comparaîtrez seulement. Je ne savais pas qu'il devait y avoir une série de témoins. On dit:

Témoins:

M. K. Rubin;

M. M. Dagg, Association des libertés civiles de la région de la Capitale nationale.

M. Dagg: Mes excuses. Vu que nous sommes un comité il me semble que si je suis seul à parler en tant que président vous n'entendrez pas les membres qui ont travaillé là-dessus et qui connaissent le sujet bien mieux que moi sous certains aspects.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Reid.

M. Reid: Monsieur le président, on pourrait peut-être inviter les autres membres du comité à s'asseoir à côté de notre témoin. Je crois que si nous voulons poser des questions à ces messieurs sur leur mémoire, il faut qu'ils prennent pour acquis que nous avons lu leur document et leur résumé devrait être très court. Il y a un vote à 9 h 45 et si nous ne faisons pas attention nous ne pourrons pas poser aux témoins les questions que nous voudrions leur poser.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que je crains.

M. Dagg: Je suis certainement disposé à être très bref, mais je croyais, surtout étant donné votre déclaration sur l'ombudsman l'autre soir, que vous préféreriez avoir certains précédents et c'est pourquoi j'ai voulu présenter trois précédents précis pour que vous les étudiiez.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tentez d'être aussi précis que vous le pouvez. Si vous avez des documents là-dessus vous pouvez les déposer et nous pourrons ensuite les consulter de façon plus approfondie. Il est malheureux que nous soyons pressés ce soir, mais la présente réunion a lieu à un moment spécial parce qu'il vous était impossible de comparaître aux heures ordinaires. Je suis désolé que vous subissiez ce handicap, mais je crains de ne pouvoir vous accorder plus de temps pour l'instant.

[*Text*]

Mr. Baldwin: You might perhaps be seated and the others might sit up alongside, as Mr. Reid suggests, so they would be available.

Mr. Dagg: By the way, this is Mr. Peter Rock and Lloyd Tataryn, both members of the committee. If I could just start.

We are very pleased to be here this evening to present our brief to you. We propose to organize our presentation in this manner. I will give a very brief summation of the main points that we are trying to put across and then Mr. Rock, a lawyer and member of the committee, can answer any legal questions you might have. He has developed the legal arguments that we have. Then we have three short case histories that we feel would help in identifying this particular problem.

Access to information about the government is a fundamental civil rights issue. The right to be informed is an integral part of citizenship in a democratic society to provide the basis to debate the issues of current public concern. Without this right the citizen is extremely hampered in his attempt to hold his government accountable. It is an important safeguard to democratic institutions. We firmly believe that Canadians need legislation which clearly establishes their right of access to government information. Access to information of the government is a basic civil right. It must not be subject to abrogation at the whim of the government of the day. We urge that Parliament act on this matter with all due speed.

Legislation by itself will not provide Canadians with access to the public information to which they are entitled. Government documents must be organized with a view to providing information to Canadians. Each government department must establish a current listing or index identifying all documents prepared for or by the department. The index must provide a subject approach to the material contained therein. Canadians cannot ask for documents they do not know exist. The index would prevent useless duplication, thereby saving a great deal of money.

The government must also provide financial and technical assistance to public libraries, university libraries and community advisory boards to assist them to organize collections of government documents and to make them accessible to the people. Most libraries lack the resources, for example, to organize effectively Canadian government documents to permit subject access. It is one thing to just organize them on the shelf in the order you get them, but subject access is another story.

Those are the main points.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. That was very concise. Do your colleagues have a statement?

Mr. Dagg: We could present the case histories and then Mr. Rock can answer the legal questions.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Vous pourriez peut-être vous asseoir et les autres pourraient s'asseoir à côté de vous comme l'a proposé M. Reid pour qu'ils soient disponibles.

M. Dagg: En passant, voici M. Peter Rock et Lloyd Tataryn, membres du comité. Permettez-moi de commencer.

Nous sommes très heureux d'être ici ce soir pour vous présenter notre mémoire. Nous nous proposons d'organiser notre présentation de la façon suivante: Je donnerai un résumé très bref des points principaux que nous tentons de soulever et ensuite M. Rock, avocat et membre du comité, pourra répondre à toute question que vous voudrez poser du point de vue juridique. Il a élaboré les arguments juridiques que nous présentons. Ensuite nous présenterons trois courts précédents qui nous aideront à identifier ce problème.

L'accès aux renseignements sur le gouvernement est un droit civil fondamental. Le droit à l'information est une partie intégrante de la citoyenneté dans une société démocratique afin qu'on puisse discuter des questions d'actualité touchant la population. Sans ce droit, le citoyen peut difficilement vérifier la responsabilité de son gouvernement. C'est une façon importante de sauvegarder les institutions démocratiques. Nous croyons fermement que les Canadiens ont besoin d'une loi qui établisse leur droit à l'accès aux renseignements sur le gouvernement. L'accès aux renseignements sur le gouvernement est un droit civil fondamental. Il ne faut pas qu'un gouvernement puisse le refuser à son gré. Nous conseillons au Parlement de prendre des mesures à cet égard le plus vite possible.

La loi en elle-même ne fournira pas aux Canadiens l'accès aux renseignements publiques auxquels ils ont droit. Il faut organiser les documents gouvernementaux pour donner l'accès aux renseignements aux Canadiens. Chaque Ministère doit établir une liste ou un index indiquant tous les documents préparés pour ou par le Ministère. L'index doit indiquer aussi le sujet traité dans chaque document. Les Canadiens ne peuvent demander des documents dont ils ignorent l'existence. L'index éviterait un double emploi inutile et épargnerait ainsi beaucoup d'argent au gouvernement.

Le gouvernement doit aussi apporter une aide technique et financière aux bibliothèques publiques, aux bibliothèques des universités et aux commissions consultatives communautaires afin de les aider à recueillir les renseignements gouvernementaux et à les mettre à la disposition de la population. La plupart des bibliothèques manquent de ressources par exemple pour organiser les documents du gouvernement canadien de telle sorte que la population puisse en connaître l'objet. C'est une chose de les placer tout simplement sur les rayons à mesure qu'on les reçoit, mais c'est une autre chose que de les organiser selon le sujet traité.

Ce sont là les points principaux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup. C'était très concis. Vos collègues ont-ils une déclaration à faire?

M. Dagg: Nous pourrions présenter les précédents et ensuite M. Rock pourrait répondre aux questions d'ordre juridique.

[*Texte*]

Mr. Peter Rock (Director, Individual Information Institute): If I may speak, Mr. Chairman, it is unfortunate that we were unable to prepare our brief in both official languages. What we intend to do tonight is to identify an information design model. We are not that concerned with information issues, but we do feel it is necessary to cite some.

What we have done is prepare the Canada documents act, which is an act we propose that you enact in order to ensure that all Canadians have the opportunity to participate in government. We have attached this act near the back of our brief, first in terms of identifying how it would work and, secondly, in terms of identifying the sections. We have not gone into detail to identify what the specific wording of these sections should be, but if it is all right with you we would like to identify the reasoning behind this. I have a brief prepared but after hearing your comments I will explain orally as best I can.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me. You can file your written brief, you know, and we will have it before us and we can investigate it. If you would be kind enough to summarize it that would be very helpful to us now.

Mr. Rock: Yes.

• 2050

The argument of the brief and the basis for the enactment of the legislation is that there is a tremendous amount of knowledge today. In our brief we cite statistics identifying the production of books as an industry to the amount of knowledge that exists.

These statistics were compiled by our National Librarian, Dr. Guy Sylvestre. It shows technical knowledge growing at almost a geometric curve. I identify myself as a lawyer and, as we all know, there is a tremendous amount of knowledge. Even today, as a lawyer you almost need a lawyer to represent you in certain areas, and so too this is true with all disciplines.

What we say is that there are certain areas—public policy areas—which might involve law, government, science and engineering, which are the bases for many public policy issues which your Parliament faces. Such issues are inflation, housing, energy systems and unemployment. Almost every night governments, newspapers and all media forums assault our citizens in the sense that technical wording is used to identify issues. Without the educational background to understand what these words mean, many people are fogged. It is not true that everyone wants to come up and hammer on the door for a copy of a report, but some people do want to participate and some people, on a very real cost-benefit basis, can provide real input into legislation and public participation.

I think there are several instances of where you people yourselves are not getting proper information and it has not been passed on to us. One example I would cite is a copy of a $1.35 publication made available at Information Canada. It is entitled "Economic Review, April 1975". It contains summaries of indices and there may well be 30 indices or more of economic activity in our country and around the world.

[*Interprétation*]

M. Peter Rock (directeur, Institut d'information à la population): Monsieur le président, permettez-moi de dire que nous avons malheureusement été incapables de préparer notre mémoire dans les deux langues officielles. Ce soir nous avons l'intention de présenter une façon de diffuser l'information. Nous ne sommes pas préoccupés par les problèmes d'information, mais nous croyons qu'il est nécessaire d'en citer quelques-uns.

Nous voulons que vous adoptiez la Loi sur les documents du Canada que nous avons préparée afin que tous les Canadiens aient l'occasion de participer au gouvernement. Nous avons joint cette loi à la fin de notre mémoire, et nous avons identifié la façon dont elle fonctionnerait ainsi que les articles qu'elle comprendrait. Nous n'avons pas indiqué en détail quel devrait être le libellé de ses articles, mais si vous nous le permettez, nous aimerions vous dire ce qui nous a portés à la rédiger de cette façon. J'avais préparé un mémoire, mais étant donné ce que vous avez dit, je l'expliquerai oralement du mieux que je peux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi. Vous pouvez déposer votre mémoire écrit, vous savez, et nous pourrons alors le consulter. Si vous pouvez le résumer cela nous serait très utile.

M. Rock: Oui.

L'argument principal du mémoire et la raison pour laquelle il faudrait adopter cette loi est qu'il y a une quantité énorme de connaissances de nos jours. Dans notre mémoire, nous citons des statistiques sur le nombre de livres produits pour démontrer la quantité de connaissances qui existent.

Ces statistiques ont été recueillies par notre bibliothécaire national, le Dr Guy Sylvestre. Elles démontrent que les connaissances techniques augmentent à un rythme phénoménal. Je suis moi-même avocat et comme nous le savons tous le droit comprend une quantité énorme de connaissances. De nos jours, même si vous êtes avocat vous avez presque besoin qu'un avocat vous représente dans certains domaines et cela est vrai pour toutes les disciplines.

Nous disons qu'il y a certains domaines, des domaines de politique publique, qui nécessitent la connaissance du droit, de l'administration, des sciences et du génie, et qui sont le fondement de bien des questions de politique publique auxquelles vous faites face. Par exemple l'inflation, l'habitation, les systèmes d'énergie et le chômage. Presque tous les jours, les gouvernements, les journaux et tous les media d'information assaillent nos citoyens en ce sens qu'ils doivent se servir de termes techniques pour parler de certaines questions. Bien des gens qui n'ont pas l'instruction nécessaire pour connaître la signification de ces termes n'y comprennent rien. Il est faux de dire que chaque citoyen est disposé à venir cogner à une porte pour obtenir la copie d'un rapport, mais certaines personnes veulent participer et certaines de ces personnes peuvent contribuer d'une façon très rentable à la rédaction des lois et à la participation de la population.

Je crois qu'il y a bien des cas où vous-mêmes n'obtenez pas les renseignements appropriés et qu'on ne vous les a pas transmis. Par exemple, l'exemplaire d'une publication à $1.35 est disponible à Information Canada. Elle s'intitule *Revue économique*, avril 1975. Elle contient des résumés d'indices et il peut y avoir trente indices ou plus de l'activité économique dans notre pays et dans les autres pays du monde.

[*Text*]

One of the indices that is missing is money supply. I think you know full well that many economists argue strongly that money supply may be one of the real determining factors of inflation, and that information, I would argue, should be included.

Second, such documents, for example, as the supporting documents for the enactment of the government's wage and price control measures should be included, and I think Mr. Baldwin has cited these.

I do not want to cite any more. I do not want to get into any contentious issues with you. I just wish to identify that there may well be certain legal arguments that impose upon Parliament a duty to enact legislation. One augument is the fact that members of Parliament are vested with a public policy trust to the extent that, under the 32 headings of the BNA, in order to enact legislation you must take in tremendous amounts of knowledge. To the extent that only the government can assemble this knowledge and assess it properly, it is vested with the position of a trustee. In order to carry out its duties, it may well be that proper representation can only take place where there is some degree of accountability.

The economics of the fact are that many of these technical systems, which are based upon the organization of very specialized knowledge, can only be produced by the private sector or private specialists who may well—and this is not on any unreasonable grounds—cloak their arguments and their information design within the confines of their own specialties to protect their position as any species would.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me. Just a moment. I thought from what Mr. Dagg said you were going to give us some—what did he call them? case histories. It seems to me you are merely going over general ground that is already before us in the documents, which I am sure we have all read most carefully. Are you citing this on case history?

Mr. Rock: No.

• 2055

The Joint Chairman (Senator Forsey): You mentioned one document that you had there, and I thought that was perhaps your case history.

Mr. Rock: No, I am sorry. I am just trying to cite now the four legal arguments that are contained in the brief that I was expressing should be considered. I do not have any other case studies.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I see.

Mr. Rock: Do you want me to finish these?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, how long will it take you? You see . . .

Mr. Rock: I can finish now.

Mr. Blais: Mr. Chairman, I found his summary most interesting and I wish he would pursue it. That is my view, in any case.

Mr. Rock: I will just be a few minutes. That is that first legal argument, the public policy and knowledge trust.

[*Interpretation*]

L'indice touchant la masse monétaire ne s'y trouve pas. Vous savez que bien des économistes considèrent que la masse monétaire est un des facteurs très importants de l'inflation et je crois qu'il faudrait inclure des renseignements à ce sujet.

Deuxièmement, des documents comme par exemple les documents à l'appui des mesures de contrôle des prix et des salaires adoptées par le gouvernement devraient être inclus et je crois que M. Baldwin les a mentionnés.

Je ne veux pas en mentionner d'autres. Je ne veux soulever aucune controverse. Je désire tout simplement indiquer qu'il peut y avoir certains arguments d'ordre juridique qui prouvent que le Parlement a le devoir d'adopter une loi. Un des arguments est le fait que les députés sont investis d'une fonction d'ordre public dans la mesure où, en vertu des trente-deux rubriques de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, vous devez acquérir une quantité énorme de connaissances pour adopter une loi. Étant donné que seul le gouvernement est en mesure de réunir ces connaissances et de les évaluer de façon appropriée, il est en quelque sorte un fiduciaire. Afin de remplir ces fonctions, il se peut qu'une représentation adéquate n'existe que lorsqu'il y a un certain degré de responsabilité.

Nombre de ces systèmes techniques, qui sont fondés sur l'agencement de connaissances très spécialisées, ne peuvent provenir que du secteur privé ou de spécialistes indépendants qui peuvent masquer leurs arguments et leurs renseignements en les gardant dans les limites de leurs propres spécialités afin de se protéger tout comme le ferait toute espèce.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi un moment. Nous pouvons tous trouver ces documents. D'après ce que M. Dagg a dit, je croyais que vous alliez nous donner certains . . .comment les a-t-il appelés . . .précédents. Il me semble que vous parlez simplement de généralités dont nous avons déjà pris connaissance dans les documents que nous avons tous lus attentivement j'en suis certain. Parlez-vous d'un précédent?

M. Rock: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous avez mentionné un document que vous avez en main et je croyais que c'était peut-être votre précédent.

M. Rock: Non, je suis désolé. Je tente simplement de citer les quatre arguments juridiques qui se trouvent dans le mémoire et dont il faudrait tenir compte. Je n'ai pas d'autres précédents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vois.

M. Rock: Voulez-vous que je termine ceci?

Le coprésident (sénateur Forsey): Combien de temps cela vous prendra-t-il? Vous voyez . . .

M. Rock: Je peux terminer maintenant.

M. Blais: Monsieur le président, j'ai trouvé son résumé très intéressant et j'aimerais qu'il continue. C'est mon avis de toute façon.

M. Rock: Cela me prendra quelques minutes. C'est le premier argument juridique, le gouvernement est chargé d'acquérir des connaissances et d'émettre des politiques publiques.

[*Texte*]

The second legal argument—and I do not say that these are valid legal arguments and I do not present them as a lawyer in the court of appeal, but under our BNA Act, under Section 1, there is a phrase "security of the person". To me, the way we interpret this phrase means that every individual has the right to identify his public policy environment as an individual. There will be the people who cannot understand inflation or how electricity works but they do have the right, which also imposes the duty upon them, to try to understand generally how everything works. Many older people today, when you mention the word "inflation", go up the wall. It seems to me that as our society is becoming more technological, individuals are less and less able to understand what is happening.

The third legal argument would be a common law argument, that of natural law applying to individuals. Supposedly our democratic society was developed to allow individuals to develop to the fullest extent. Today we have 3 per cent of our labour force that is self-employed; many individuals are unable to understand any major discipline other than one. We are creating a society of over-dependent specialties. This is not through the fault of anyone; this is just the way things are working out. I think these are very real issues that you should consider if we go into the economics of information, which I try to identify in my brief. There are also very real arguments for considering this line of reasoning.

That is all I have to say, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, very much.

Mr. Lloyd Tataryn (Member, Civil Liberties Association): I would like to thank the Committee for granting me the opportunity to appear before you on behalf of the Civil Liberties Association. I will attempt to keep my remarks as brief as possible and as pertinent as I possibly can to the subject at hand, which is the necessity of allowing access to government information to the public at large.

At the beginning, however, I am forced to emphasize that Canadian governments have been extremely shoddy about disseminating information pertinent to the health of Canadian citizens. In fact, both the federal and provincial governments have frequently chosen to withhold health studies from the people most immediately affected by these studies.

This witholding of health information can, at the very least, be called inconsiderate. Most certainly a decision to withhold public health information is inconsistent with any decent concern for the practise of preventive medicine, let alone the ideals of democracy.

Now, I will present a few examples. On February 6 of this year, the head of the Air Pollution Control Section of the Environmental Protection Service for Canada's northwest region wrote a letter to his district manager in Yellowknife. Yellowknife, as most of you know, is the site of gold mining operations. These operations, according to Giant Yellowknife Gold Mines Ltd.'s own data, release approximately a thousand pounds of arsenic each day into the atmosphere. The letter written to the district manager of the Environmental Protection Service in Yellowknife dealt with the Canadian industrial hygiene standard for arsenic. This is how the letter began:

[*Interprétation*]

Le deuxième argument juridique, et je ne dis pas que ce sont des arguments valables et je ne les présente pas en tant qu'avocat devant une cour d'appel, mais dans l'article 1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique il y a l'expression «sécurité de la personne». D'après moi, selon notre interprétation de cette expression, cela signifie que toute personne a le droit de connaître la raison d'être des politiques publiques. Certaines personnes ne peuvent comprendre l'inflation ou le fonctionnement de l'électricité mais ils ont le droit, et aussi le devoir, de tenter de comprendre de façon générale comment tout cela fonctionne. A l'heure actuelle, bien des gens âgés sont complètement déroutés lorsqu'on mentionne le mot inflation. Il me semble qu'à mesure que notre société devient de plus en plus technique, les personnes sont de moins en moins capables de comprendre ce qui se produit.

Le troisième argument juridique serait un argument de droit commun c'est-à-dire une loi naturelle s'appliquant à tous les individus. Notre société démocratique a censément été créée pour permettre aux individus de s'épanouir le plus possible. De nos jours, 3 p. 100 de la main-d'œuvre est à son compte; bien des gens sont incapables de comprendre toute autre discipline que la leur. Nous sommes en train de créer une société de spécialités qui dépendent trop les unes des autres. Personne n'est responsable; c'est ainsi que vont les choses. Je crois que ce sont là des questions très importantes qu'il vous faut envisager lorsque vous étudiez l'information et j'ai tenté de les identifier dans mon mémoire. On pourrait aussi faire valoir des arguments très valables en faveur de ce raisonnement.

C'est tout ce que j'ai à dire, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

M. Lloyd Tataryn (membre de l'Association des droits civils): J'aimerais remercier le Comité de m'avoir donné l'occasion de comparaître ici au nom de l'Association des droits civils. Je tenterai d'être aussi bref que possible et de m'en tenir au sujet qui nous préoccupe c'est-à-dire la nécessité de donner à la population en général l'accès à l'information gouvernementale.

Tout d'abord cependant je me dois d'insister sur le fait que le gouvernement canadien a très mal renseigné les citoyens au sujet de la santé. En fait, les gouvernements fédéral et provinciaux ont fréquemment décidé de taire les résultats des études sur la santé aux gens en cause.

Ce refus de communiquer des renseignements sur la santé peut être appelé un manque d'égard pour le moins qu'on puisse dire. Il est certain qu'on ne peut décider de taire des renseignements sur la santé publique tout en se souciant de pratiquer une médecine préventive encore moins d'atteindre les idéaux de la démocratie.

Je vous présenterai maintenant quelques exemples. Le 6 février de cette année, le chef de la section de lutte contre la pollution atmosphérique du Service de la protection de l'environnement chargé de la région du nord-ouest du Canada a écrit une lettre à son directeur de district à Yellowknife. Yellowknife, comme vous le savez, est l'emplacement de mines d'or. Ces mines, selon les propres données de la société *Giant Yellowknife Gold Mines Ltd.*, rejettent dans l'atmosphère environ 1,000 livres d'arsenic par jour. La lettre envoyée au directeur de district du Service de protection de l'environnement à Yellowknife portait sur la norme d'hygiène industrielle au Canada pour ce qui est de l'arsenic. Voici comment commençait la lettre:

[*Text*]

> I was advised yesterday afternoon that . . . the organization that sets industrial hygiene standards for in-plant environmental conditions has recommended that the previous arsenic eight-hour exposure limit be reduced from 500 micrograms per cubic metre to 4 micrograms per cubic metre.

In other words, the standard was being reduced from 500 to 4. That means that the standard in force in Canada at that time was 12,500 per cent too high. Arsenic causes cancer. This is not an hypothesis; it is a fact. The reason the United States arsenic standard was lowered so extensively was because new scientific evidence indicates that arsenic is one of the most potent cancer-causing agents in existence.

• 2100

Now, let us look at the concluding sentence of the letter to the manager of Yellowknife's environmental protection service. You will remember that the environmental manager has just been informed that the United States is about to lower drastically their arsenic exposure standard. The letter concludes in this manner:

> It would be inadvisable not to release this information to the public as it may cause undue concern at this time.

I think that sentence is most unfortunate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Tataryn, did you say "inadvisable not to release"?

Mr. Tataryn: It would be inadvisable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): To release or not to release?

Mr. Tataryn: Not to release.

Mr. Reid: Mr. Chairman, would it be possible for us to have the whole letter?

Mr. Tataryn: Yes, I will type the letter, Mr. Reid.

Mr. Robinson: There is a double negative, Mr. Chairman.

Mr. Tataryn: I am making a direct quote. It is not my quote, sir.

Mr. Reid: My understanding would be that his advice is to release the information.

An hon. Member: That is right.

Mr. Tataryn: In the context of the letter I think you would understand that he was advising *not* to release information.

Mr. Reid: The language says quite clearly that he would advise the release of it.

Mr. Baldwin: Of course, when listening to civil service language you are never sure what they mean.

Mr. Tataryn: At any rate, besides being an unfortunate sentence grammatically, it is an unfortunate sentence because it is representative of the attitude governments have displayed towards public health issues in Canada in the past. In my opinion, I think we should all hope that information such as the lowering of the arsenic exposure standard *would* cause a great deal of concern. We should be more concerned if it did not cause concern in the public.

[*Interpretation*]

> On m'a informé hier après-midi que l'organisation qui établit les normes d'hygiène industrielle pour ce qui est des conditions à l'intérieur des usines a recommandé que la limite d'exposition précédente de 8 heures pour ce qui est de l'arsenic soit réduite de 500 microgrammes le mètre cube à 4 microgrammes le mètre cube.

Autrement dit, la norme était réduite de 500 à 4. Cela signifie que la norme en vigueur au Canada à ce moment-là était de 12,500 p. 100 trop élevée. L'arsenic est cause de cancer. Ce n'est pas là une hypothèse, c'est un fait. Si, aux États-Unis, on a abaissé la norme de tolérance à l'arsenic de façon si importante, c'est que de nouvelles preuves scientifiques démontrent que l'arsenic est un des éléments cancérigènes connus des plus importants.

Regardons maintenant la dernière phrase de la lettre du directeur des services de protection de l'environnement à Yellowknife. Il faut se rappeler que ce directeur vient d'apprendre que les responsables aux États-Unis ont abaissé substantiellement la norme de tolérance à l'arsenic. La lettre se termine de cette façon:

> Il ne serait pas à conseiller de ne pas divulguer ces renseignements au public, car cela pourrait engendrer une inquiétude prématurée à ce moment-ci.

Je crois que cette phrase est des plus malheureuses.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur Tataryn, avez-vous dit «pas à conseiller de ne pas divulguer»?

M. Tataryn: Que cela ne serait pas à conseiller.

Le coprésident (sénateur Forsey): De divulguer ou de ne pas divulguer?

M. Tataryn: De ne pas divulguer.

M. Reid: Monsieur le président, nous serait-il possible de voir toute la lettre?

M. Tataryn: Oui, je vais la dactylographier, monsieur Reid.

M. Robinson: Il y a une double négation monsieur le président.

M. Tataryn: Il s'agit d'une citation. Elle n'est pas de moi, Monsieur.

M. Reid: J'en conclus qu'il conseille de divulguer les renseignements.

Une voix: En effet.

M. Tataryn: Dans le contexte de la lettre, je crois que vous comprendriez qu'il conseille de ne *pas* divulguer les renseignements.

M. Reid: La syntaxe précise clairement qu'il conseille de les divulguer.

M. Baldwin: Bien sûr, lorsqu'on écoute un fonctionnaire on ne sait jamais au juste ce qu'il veut dire.

M. Tataryn: De toute façon, non seulement s'agit-il d'une phrase malheureuse du point de vue grammatical, mais c'est également une phrase malheureuse parce qu'elle représente l'attitude qu'ont affichée les gouvernements par le passé à l'égard de la santé publique au Canada. A mon avis, il est à espérer que des renseignements portant sur la norme de tolérance à l'arsenic susciteraient, au conditionnel, beaucoup d'inquiétude. Il faudrait s'en inquiéter s'il n'en était pas ainsi.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Hear, hear!

Mr. Tataryn: A person has the right to know that he is being exposed to a horrendously potent carcinogen. Only when people understand they are subjecting themselves to a cancer-causing agent, can they act to eliminate the element that is a threat to their health.

Let me give another example. Again it involves Yellowknife; again it concerns the cancer-causing agent, arsenic. But this time it deals with the federal health study which was never available to the Canadian public until the study's contents were uncovered on a CBC radio program.

The federal health study of arsenic in Yellowknife was launched in 1966 when two Indian children died after eating snow that was apparently loaded with arsenic. The study was completed in 1969. That study had been conducted using public funds. The study was paid for by Canadian taxpayers. Yet I, as a Canadian citizen who pays taxes in this country, was denied an official copy of the "Arsenic in Yellowknife study", even though it had been completed five years before I asked for a copy.

I am particularly familiar with the Arsenic in Yellowknife report, because I produced the CBC program that made the study public. Before the CBC documentary was aired, I had made three different requests for the Arsenic in Yellowknife study. Each time I was told the study was an internal document and not available to the public. On the very day that the documentary was aired, I was told I would never see a copy of the report unless I joined the civil service.

Now, the point I am trying to make is this: the public surely has a right to have access to all government information, particularly information concerning their health. In fact, the public should be especially given the right to health information. It is irresponsible, undemocratic, inconsistent with the concern for preventive medicine, and immoral, to withhold health information from people. And yet time and time again, health information in Canada has been classified as confidential.

Another example of government withholding health information involves mercury blood levels in Indians living in northwestern Ontario. This time it was a provincial study. Again, it was never made public until a copy was leaked to the media. Not even the Indians who had high mercury blood levels were informed until then.

Just last week we had another case of government foot-dragging with regard to a public health report. This time it was a federal-provincial study of Ottawa and Sudbury. The unreleased study documents something that people have long suspected: that living in Sudbury can be hazardous to health.

Mr. Reid: That is a very bad example. May I say what happened in the House of Commons before you go any further?

• 2105

Mr. Tataryn: All right.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Bravo.

M. Tataryn: L'individu a le droit de savoir qu'il s'expose à un élément terriblement cancérigène. Ce n'est que lorsque les gens comprennent qu'ils s'exposent à un élément cancérigène qu'ils peuvent prendre des mesures pour éliminer la substance qui met en danger leur santé.

Je vais vous donner un autre exemple. Il s'agit encore de Yellowknife; il s'agit encore d'un élément cancérigène, l'arsenic. Cette fois-ci, néanmoins, il s'agit d'une étude fédérale sur la santé à laquelle le public canadien n'a pas eu accès avant que son contenu n'ait été divulgué au cours d'une émission radiophonique à Radio-Canada.

L'étude fédérale sur la santé portant sur l'arsenic à Yellowknife a été entreprise en 1966 lorsqu'on a découvert que deux enfants Indiens étaient morts après avoir mangé de la neige contaminée par de l'arsenic. L'étude a pris fin en 1969. Les coûts de l'étude ont été défrayés à même les deniers publics. C'est le contribuable canadien qui a payé cette étude. Néanmoins, à moi qui suis citoyen canadien, qui paie des impôts, on m'a refusé un exemplaire officiel de l'étude sur l'arsenic à Yellowknife, bien que l'étude ait pris fin 5 ans avant que je n'en fasse la demande.

Je connais très bien ce rapport puisque c'est moi qui ai réalisé l'émission de Radio-Canada qui a dévoilé cette étude. Avant la diffusion de ce documentaire à Radio-Canada, j'avais formulé 3 demandes pour obtenir le rapport de l'étude. Chaque fois, on m'a répondu que le rapport était un document interne, non public. Le jour même de la diffusion, on m'a dit que je ne verrais jamais un exemplaire du rapport à moins d'entrer à la fonction publique.

Je veux souligner le point suivant: il me semble que le public a le droit d'obtenir tous les renseignements dont dispose le gouvernement, surtout si ceux-ci ont trait à la santé publique. De fait, le public devrait avoir tout spécialement le droit d'obtenir des renseignements relatifs à la santé. Il est irresponsable, peu démocratique, contraire à l'intérêt pour la médecine préventive et immoral de cacher des renseignements sur la santé. Et pourtant, combien de fois des renseignements sur la santé ont été classés confidentiels au Canada.

Un autre exemple des cachotteries du gouvernement porte sur le taux de mercure dans le sang des Indiens qui vivent dans le nord-ouest ontarien. Il s'agissait cette fois d'une étude provinciale. Encore une fois on ne l'a pas publiée avant qu'il n'y ait eu fuite. On n'avait même pas prévenu les Indiens qui avaient un taux élevé de mercure dans le sang.

La semaine dernière, nous avons eu un autre exemple d'inertie gouvernementale à l'égard d'un rapport sur la santé publique. Cette fois-ci, il s'agissait d'une étude fédérale-provinciale d'Ottawa-Sudbury. L'étude, tenue secrète, prouve ce que les gens soupçonnent depuis longtemps: vivre à Sudbury peut être dangereux pour la santé.

M. Reid: C'est là un très mauvais exemple. Puis-je vous raconter ce qui s'est passé en Chambre, avant que vous ne poursuiviez?

M. Tataryn: Très bien.

[*Text*]

Mr. Reid: The study is not a federal government or a provincial government study. The Minister of Health announced in the House that it was funded by the federal and provincial governments. The results belong to the person who did it. The material has already been released at a conference in England and it is being published on December 6, in some distinguished medical journal. I suggest you read *Hansard* tomorrow just to make sure my details are correct.

Mr. Tataryn: I would like to inform you, Mr. Reid, that Dr. Luciano Neri who is in charge of the study is working for the Bureau of Epidemiology at Health and Welfare Canada.

Now, whether he conducted that study as a private person, he nevertheless is an employee of Health and Welfare Canada.

Mr. Reid: My point is that the material has been made available at one conference and it will be published on December 6.

Mr. Tataryn: Right.

Mr. Reid: And the Minister has stated that the information belongs neither to him as Minister of the Crown nor to his provincial counterpart as Minister of the Crown.

Mr. Tataryn: I am about to refer to that. As a matter of fact, Dr. Luciano Neri of Health and Welfare Canada has admitted speaking on the results at the Ottawa-Sudbury survey in England.

Mr. Reid: You are correct.

Mr. Tataryn: The people most affected, the people living in Ottawa and Sudbury, were never informed about the contents of the report until it appeared on the national news. That seems to be a disorientation of priorities, I would suggest.

It is our position that it is the citizen's democratic right to have access to such information first if it is definitely going to affect him. If the citizens of Sudbury had this information a few months ago, for example, when the Sudbury unions were negotiating contracts, it is quite conceivable that the nature of the negotiations with the nickel companies would have been significantly different. In other words, if this study had been presented in Sudbury as opposed to England those negotiations could have been significantly altered.

In summary, then, it is unhealthy for a democratic society to withhold information from its citizens. Secrecy is inconsistent with the ideals of democracy where an informed public participates in the decision-making process. But secrecy is especially repugnant when health information is withheld by the government. In many cases people's lives are at stake, not merely their political lives but their physical well being. It is irresponsible to allow governments to continue to classify documents, particularly health documents, at whim.

If a government has information about an element that could affect my health I would certainly want to know about it. If the government has information about an element that could affect anyone's health, they should have access to that material.

[*Interpretation*]

M. Reid: L'étude n'est ni fédérale ni provinciale. Le ministre de la Santé a annoncé en Chambre que l'étude avait été subventionnée par les gouvernements fédéral et provincial. Les résultats sont la propriété de la personne qui a fait l'étude. Lors d'une conférence en Angleterre on a publié le document qui apparaîtra le 6 décembre dans une revue médicale de renom. Je vous conseillerais de lire le *Hansard* demain pour vérifier les détails que je vous donne.

M. Tataryn: Pour votre gouverne, monsieur Reid, le docteur Luciano Neri qui était responsable de l'étude travaille pour le service d'épidémiologie au ministère de la Santé et du Bien-être social.

Même s'il a dirigé l'étude à titre d'individu, il est néanmoins un employé de ce ministère.

M. Reid: Ce que je voulais dire c'est que le document a été divulgué lors d'une conférence et qu'il sera publié le 6 décembre.

M. Tataryn: Oui.

M. Reid: Et le ministre a déclaré que les données ne sont ni les siennes comme ministre de la Couronne ni celles de son homologue provincial.

M. Tataryn: J'allais revenir à cette question. A vrai dire, le docteur Luciano Neri de Santé Canada a admis avoir discuté les résultats de l'enquête Ottawa-Sudbury en Angleterre.

M. Reid: En effet.

M. Tataryn: Les personnes le plus touchées, les habitants d'Ottawa et de Sudbury n'ont jamais été informés du contenu du rapport avant qu'on en parle au téléjournal national. Il me semble que l'on n'a pas tellement le sens des priorités.

Nous prétendons que le citoyen a le droit, dans une démocratie, d'obtenir de tels renseignements; il ne fait aucun doute qu'il en subira le premier les répercussions. Si les citoyens de Sudbury avaient eu ces renseignements il y a quelques mois, par exemple, lorsque les syndicats de Sudbury négociaient leurs conventions, il est très possible que la nature même de la négociation avec les sociétés d'exploitation du nickel aurait été très différente. En d'autres termes, si l'étude avait été présentée à Sudbury plutôt qu'en Angleterre, les négociations auraient pu être sensiblement modifiées.

Bref, il est déplorable qu'une société démocratique cache des renseignements à ses citoyens. Le secret est à l'opposé des idéaux d'une démocratie dans laquelle un public renseigné partipe au processus décisionnel. Le secret est particulièrement répugnant lorsque le gouvernement cache des données sur la santé. Dans bien des cas, la vie des gens est en jeu, non seulement leur vie politique, mais leur bien-être physique. Il est irresponsable de permettre aux gouvernements de continuer à classer des documents sous le sceau du secret, surtout des documents se rapportant à la santé, selon leur bon plaisir.

Si un gouvernement détient des renseignements au sujet d'une substance qui pourrait nuire à ma santé, je veux à coup sûr être au courant. Si le gouvernement détient des renseignements au sujet d'une substance qui pourrait porter atteinte à la santé de tous, tous devraient y avoir accès.

[*Texte*]

Under the present system, health information can be denied to Canadian citizens and is denied to Canadian citizens all the time. It is this unbecoming, undemocratic and inhumane state of affairs that we would like changed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. That was most impressive. Now questions from the members of the Committee.

There are just one or two things I would like to clear up in the mind of Mr. Rubin first. One is what he referred to as directions to members of the House of Commons applying to the guidelines suggested by the government for the production of papers. They cannot be directives to members, surely, unless I am mistaken.

Mr. Baldwin: I think maybe the document Mr. Rubin is referring to is a Cabinet directive. It is not a direction, no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not a directive to you, to Mr. Reid, to Mr. Hnatyshyn, Mr. Robinson and Mr. Blais.

Mr. Baldwin: Directive 45 and Directive 46 are two directives from the Cabinet. Directive 45 came out in the form of guidelines to the House of Commons with regard to the production of documents. I think it is referred to as a Cabinet directive but it comes out to us as guidelines. I think that establishes . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): The second thing I wanted to make clear though was that I think Mr. Rubin was under a misapprehension in thinking that we had had almost entirely or mainly or overwhelmingly—I have forgotten what termed he used—government witnesses to date on this subject. We have had quite a number of people here. I have not counted the number from government and the number from private bodies and private citizens. I think there is a quite misleading impression. Also, I am surprised to hear that he found Issue No. 32 of our Proceedings hard to get. I cannot imagine why that would be. They have been available as far as I know to everybody. I found these things a little perplexing and I think I ought perhaps also to reassure Mr. Rubin on the subject of the United States and Swedish models which he thought we ought to look into. We have already had Mr. Baldwin looking into the Swedish situation, and we have had a good deal of evidence on the subject from other witnesses.

• 2110

The Committee is sending a number of its members down to Washington to look into the American situation, so I trust that will reassure Mr. Rubin or anybody else who thinks we are neglecting those aspects of the problem. I want to make that quite clear. I do not think we have been guilty of slanting this inquiry in the direction of the government. We are prepared to receive and we have received evidence from a variety of people with a variety of viewpoints. Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, could we have Mr. Rubin come up to the table so that we can ask questions?

[*Interprétation*]

En vertu du présent système, on peut refuser aux citoyens canadiens de leur donner des renseignements se rapportant à la santé et c'est ce qui se fait tout le temps. C'est cet état de choses peu souhaitable, peu démocratique et inhumain que nous voulons changer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup. C'était très intéressant. Maintenant passons aux questions des membres du comité.

Il y a un ou deux points que je voudrais porter à l'attention de M. Rubin. D'abord, ce que M. Rubin a appelé des directives à l'intention des députés de la Chambre des communes sont des normes proposées par le gouvernement pour la production des documents. Il ne peut s'agir, à moins que je ne fasse erreur, de directives à l'intention des députés.

M. Baldwin: Je crois qu'il s'agit probablement d'instructions émanant du Cabinet et non de directives.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il ne s'agit pas d'une directive qui s'adresse à vous, ni à M. Reid, ni à M. Hnatyshyn, ni à M. Robinson et ni à M. Blais.

M. Baldwin: Les directives 45 et 46 sont des directives du Cabinet. La directive numéro 45 a été publiée sous forme de norme à l'intention de la Chambre des communes visant la production de documents. On en parle peut-être comme étant une directive du Cabinet, mais il s'agit en réalité de normes. Je crois qu'on y établit . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): La deuxième chose que je voulais préciser c'est que M. Rubin semble penser que nous avons entendu presque seulement ou surtout ou en majorité—j'ai oublié le mot qu'il a employé—des témoins gouvernementaux jusqu'à présent. Nous avons reçu un assez grand nombre de personnes ici. Je n'ai pas fait le décompte entre les fonctionnaires et les individus. Je crois qu'il y a malentendu. J'ai été surpris d'entendre dire qu'il avait eu du mal à se procurer le numéro 32 de nos procès-verbaux. Je ne sais vraiment pas pourquoi. Ils sont à la disposition de tous et chacun, à ma connaissance. Tous cela me laisse assez perplexe et je crois devoir rassurer M. Rubin au sujet des exemples américains et suédois qu'à son avis, nous devrions étudier. M. Baldwin a déjà examiné la situation suédoise et d'autres témoins nous ont apporté des témoignages à ce sujet.

Le Comité va envoyer plusieurs de ses membres à Washington pour examiner la situation américaine. J'espère ainsi rassurer M. Rubin ou quiconque qui pourrait penser que nous négligeons ces aspects du problème. Je veux que cela soit très clair. je ne crois pas que nous soyons coupables de biais en faveur du gouvernement. Nous sommes disposés à recevoir, et nous l'avons fait, des témoignages provenant de diverses personnes préconisant divers points de vue. Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, M. Rubin pourrait-il prendre place à la table pour que nous puissions lui poser des questions?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think you had better come up.

Mr. Tataryn: Could I make one apology first, Mr. Chairman?

I was just reading the letter that I quoted before, and the original text, and it appears that my typing was incorrect. I transferred the quote. The last line in the letter actually says

> It would be advisable not to relate this information to the public as it may cause undue concern at this time.

Mr. Hnatyshyn: The Chairman referred to you, I gather.

Mr. Baldwin: Should that be tabled? Do you suggest that that be tabled?

The Joint Chairman (Senator Forsey): The whole of it? I think it should be.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I have no question. I want to make one brief comment and then ask one question. If I could do that then I will leave the road open to my friends. I wish to express my own personal appreciation for the care and the study taken and the detail in the brief which has been presented to us today by these people. I may not agree with everything they say just as they do not agree with everything that I have said, and which appears in my bill. But as the general thrust of what they have to say coincides with the principles that I am trying to enunciate and seek acceptance for, I simply pass to other people who have questions to ask. I limit my statement to saying that I congratulate them on the care taken and the detail to which they have gone. It has been very useful. The case studies have been interesting. I think you have shown us it is to be regretted that more of the public did not, on this particular subject, take the time also to appear before this Committee. That is all sir.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I would first like to thank all the witnesses for appearing and giving us the benefit of their thinking. This is a matter which greatly concerns this Committee. Whether Mr. Rubin and the other gentlemen realise it or not, we are concerned and we are interested in what you have to say. I have been most impressed with your presentation. I would hope that if you have further information from time to time you will provide it to the Committee.

I would ask you, Mr. Rubin, if you have any particular recommendations regarding the availability of information because we are concerned about information and the secrecy the government shrouds it in. It seems to me that a great deal of information could more readily be made available. The whole question is, I suppose, how to do it, how to go about it, and what limitations should be set on it. Maybe you could give us, from the benefit of your thinking, just what sort of recommendations you would make on the availability of information and the restrictions, if any, that should be placed upon it.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, je crois qu'il ferait bien de s'avancer.

M. Tataryn: Auparavant, monsieur le président, puis-je vous présenter mes excuses?

J'étais en train de lire la lettre que je vous ai lue auparavant, le texte original, et il semble que j'ai mal dactylographié le texte. J'ai faussé la citation. La dernière ligne de la lettre dit en fait:

> Il serait à conseiller de ne pas divulguer ces renseignements au public, car cela pourrait engendrer une inquiétude prématurée à ce moment-ci.

M. Hnatyshyn: Le président parlait de vous je suppose.

M. Baldwin: Devrions-nous déposer cela? Proposez-vous que nous le déposions?

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout? Oui, je le crois.

M. Baldwin: Monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je n'ai aucune question. J'aimerais simplement apporter un petit commentaire et ensuite poser une question. Après cela, je passerai la parole à mes amis. Je désire transmettre ma gratitude pour le soin et le travail méticuleux qui sont entrés dans la rédaction de l'exposé que vous nous avez fait aujourd'hui. Je ne suis peut-être pas d'accord avec tout ce qu'ils ont dit comme il se pourrait qu'ils ne soient pas d'accord avec tout ce que j'ai dit, avec tout ce qui se trouve dans mon bill. Néanmoins, puisque la portée générale de ce qu'ils ont dit coïncide avec les principes que j'énonce, que je cherche à faire accepter, je vais simplement passer la parole à d'autres qui ont peut-être des questions à poser. Je vais me limiter à les féliciter pour le travail soigné et détaillé qu'ils ont fait. Cela nous a été très utile. Les cas cités sont très intéressants. Je crois que vous avez démontré qu'il est regrettable qu'une plus grande proportion de particuliers n'ait pas également comparu devant le Comité sur ce sujet. C'est tout monsieur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Eh bien, monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier tous les témoins ici présents qui nous ont fait tirer partie de leurs réflexions. La question intéresse grandement le comité. Je ne sais si M. Rubin et les autres témoins s'en rendent compte, mais nous sommes intéressés et voulons savoir ce qu'ils ont à dire. Votre exposé m'a beaucoup impressionné. Il est à espérer que si vous avez d'autres renseignements de temps à autre, vous les transmettrez au comité.

J'aimerais vous demander, monsieur Rubin, si vous avez des recommandations spéciales au sujet de la possibilité d'accès aux renseignements, car nous nous intéressons aux renseignements et au secret dont s'entourent les gouvernements. Il me semble que, d'une façon générale, on pourrait donner accès à beaucoup plus de renseignements. Toute la question est, je suppose, comment s'y prendre, quelles sont les limites. Peut-être pouvez-vous nous donner les résultats de vos réflexions, quelles recommandations vous préconisez pour faciliter l'accès aux renseignements et les restrictions, s'il y en est, qu'il faudrait adopter.

[*Texte*]

Mr. Rubin: Well . . .

Mr. Rock: Mr. Rubin, may I interject for a moment?

I would just like to make one statement, that is, that we are information specialists. There is no such thing as an information animal. We have gone to a lot of trouble; we have spent a lot of time, a lot of money, and we have presented an act, the Canada Documents Act that you have not considered and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, just a minute. That statement I cannot allow to pass unchallenged.

You say you have presented a Canada Documents Act. You have presented two sheets of paper. There is not, as far as I can see, one syllable in it that is part of an act. You have listed a series of headings for it. That is all you have. How we can consider that *in vacuo* I do not know. I am very sorry to have to say this but really when you say that you have presented us with a Canada Document Act . . . It is not among my documents that I got today anyway; two sheets of paper is all, with headings.

Mr. Rock: I am sorry, but the outline and the reasoning is contained in the foreword to it.

Mr. Robinson: Mr. Rock . . .

• 2115

The Joint Chairman (Senator Forsey): The draft is not clear anyway, that is all; neither the reasoning nor anything else. The act is not clear. So when you say you have submitted an act to us and that we must consider it, I must point out that you have not presented an act to us and there is nothing for us to consider.

Some of what you have presented is extremely valuable but that particular document in my judgment is in a frank and imperfect form, to say the least of it—to use the parliamentary term—and I think if we are going to consider an act we should have something before us.

In the case of Mr. Baldwin's bill we have a properly drafted bill. You are a lawyer, you can presumably give us something better than two sheets of mere headings.

Mr. Rock: Mr. Chairman, we did not want to go into the specifics of it because the issues are so complex and there is so much detail . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right, but then you should not say that you have submitted an act. You have submitted headings.

Mr. Rock: . . . to be considered. It is an outline for an act, and I identify it as an outline.

Mr. Rubin: Mr. Robinson, if I could answer your question, I think we are having tonight one of the problems with access to government, because I feel tonight is an example of the problems that the ordinary citizen has to access to government.

I must admit to getting a little perturbed at the way the proceedings are going on. I realize that it is meant to be informal and so on, but I am getting the distinct impression—I am a person who has testified before other committees and so on—that the other witnesses, admittedly some who were not government people, do not get the same treatment as we are getting here tonight, and I do not really feel that it is called for.

[*Interprétation*]

M. Rubin: Eh bien . . .

M. Rock: Monsieur Rubin, puis-je vous interrompre un instant?

Je n'ai qu'une déclaration à faire, nous sommes des spécialistes de l'information. Il n'y a rien qu'on puisse appeler un animal de l'information. Nous nous sommes donnés beaucoup de mal, nous y avons consacré beaucoup de temps, beaucoup d'argent et nous avons présenté une loi, la Loi sur les documents au Canada que vous n'avez même pas prise en considération et . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous arrête. Je ne peux pas permettre à une telle déclaration de passer sans contredit.

Vous dites avoir présenté une Loi sur les documents au Canada. Vous aviez présenté deux feuilles de papier. Il n'y a pas, à ma connaissance, une seule syllabe du texte qui soit une loi. Vous avez donné des titres. C'est tout. Comment pouvons-nous en tenir compte *in vacuo*. Je regrette beaucoup d'avoir à vous dire cela, mais vraiment, lorsque vous dites: «nous avons présenté une Loi sur les documents au Canada—« ce n'est pas parmi les documents que j'ai ici aujourd'hui, je n'ai que deux feuilles de papier portant un titre.

M. Rock: Je regrette, mais le résumé et le raisonnement apparaissent dans l'introduction.

M. Robinson: Monsieur Rock.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le texte n'est pas très clair, c'est tout, le raisonnement, non plus. La loi n'est pas claire. Lorsque vous prétendez nous avoir soumis une loi pour étude, je dois vous faire remarquer que vous ne nous avez rien présenté du tout.

Certaines des théories que vous avez présentées ont beaucoup de valeur, mais ce document-là est à mon jugement de format incorrect, c'est le moins qu'on puisse dire . . . et je crois que si nous avons une loi à étudier il faudrait que nous ayons un texte en bonne et due forme.

Dans le cas du bill de M. Baldwin, nous avons un bill parfaitement rédigé. Vous êtes avocat, il est à supposer que vous pouvez nous présenter mieux que deux feuilles de titres.

M. Rock: Monsieur le président, nous n'avons pas voulu entrer dans les détails car les questions sont si complexes et il y a tant de détails . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, alors vous ne devriez pas dire que vous avez présenté une loi. Vous avez soumis des titres.

M. Rock: . . . dont il faut tenir compte. Il s'agit du plan d'une loi, et je l'ai appelé ainsi.

M. Rubin: Monsieur Robinson, si je peux répondre à votre question, je crois que nous voyons justement ce soir un des problèmes qu'il y a à essayer d'approcher un gouvernement. Je trouve que ce soir est un exemple des problèmes auxquels le citoyen ordinaire doit faire face pour approcher le gouvernement.

Je dois vous avouer que je suis quelque peu ennuyé par la façon dont se déroulent les choses. Je me rends compte qu'il s'agit d'une réunion officieuse, etc., mais j'ai l'impression très nette—j'ai déjà comparu devant d'autres comités—que les autres témoins, certains bien sûr n'étaient pas des fonctionnaires, ne reçoivent pas le même traitement que nous recevons ici ce soir et je ne crois vraiment pas que cela soit juste.

[*Text*]

Now, to answer your question, sir . . .

Mr. Robinson: With respect, I cannot let that pass. As far as I am concerned, everybody who comes before the Committee has the same opportunity and is treated in the same fashion, and I would hope that you do not think you are being treated unfairly. That certainly is not my intention and I am sure it is not the intention of anybody else.

Mr. Rubin: No, I am not saying it is, sir.

Mr. Blais: In addition to that, Mr. Chairman, I might indicate to Mr. Rubin as well that you do not wave the red flag and make statements that are bound to rankle, statements that are not accurate, and then expect them to pass unchallenged.

The fact is that we listened to the submission . . .

Mr. Rubin: What statements are you referring to, sir?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Dishonest government, selfish reasons . . .

Mr. Blais: And collusion between institutions. There are other statements that you made quite fast and I will be very interested in reading the evidence that you will submit because evidently you submitted to us one brief and then proceeded to present and read some other material that we have not had the chance to review and we would be very pleased to review that.

But, Mr. Rubin, that is quite apart from the matter. I do not wish you to feel that this Committee is not interested in what you have said. The only thing is that we are used to receiving evidence from witnesses who are prepared to agree that the people with whom they are dealing have a certain amount of comprehension and a certain objectivity in the evidence that is being presented, and I did not get that impression from your evidence.

Mr. Rubin: Well, sir, all I can say is that I talked to the Clerk of this Committee, it was understood that I would be the first witness, that people would ask me questions, that I could make a statement uninterrupted, and you would hear me out, just as you are saying you do, in your objective manner.

To get back to a very interesting question from Mr. Robinson, I would say that I did attempt within the brief and in the elaboration on the brief to give some idea as to what I would consider to be a freedom of information act. I did attempt to say that I did not think that hardly any documentation other than those dealing with defence or security matters should be secret. I believe individual departments—for instance, in the United States this is the case—have had to develop registries of all the documentation that they have—and documentation includes not simply reports but correspondence, tapes, so on and so forth, the whole works—and people could come in, they do not have to give a reason, and look at those indexes and ask for particular information.

Now if it is considered differently they in the United States have access to the courts. I am suggesting, given our political system, it would be better to have the resolution means through a tribunal with the aid of an ombudsman, because I also feel that that kind of person is more generally needed in Canadian society, particularly given problems dealing with the Canadian government.

[*Interpretation*]

Maintenant pour répondre à votre question, monsieur . . .

M. Robinson: Je ne peux pas laisser passer cela. Pour ma part, tous ceux qui comparaissent devant ce Comité ont les mêmes chances et sont traités de la même façon. J'espère bien que vous ne croyez pas avoir été traité injustement. Ce n'était certainement pas mon intention et je suis convaincu que ce n'est pas l'intention de mes collègues.

M. Rubin: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur.

M. Blais: En plus, monsieur le président, il faudrait faire remarquer à M. Rubin qu'il ne doit pas pousser de hauts cris et faire des déclarations irritantes, des déclarations qui ne sont pas exactes, et s'attendre à ce que nous fermions les yeux.

En fait, nous avons écouté son exposé . . .

M. Rubin: De quelles déclarations s'agit-il, monsieur?

Le coprésident (sénateur Forsey): Gouvernement malhonnête, raisons égoïstes . . .

M. Blais: Et connivence entre organismes. Il y a d'autres déclarations que vous avez faites très vite et il va être très intéressant de lire les preuves que vous allez nous soumettre car il est évident que vous nous avez donné un exposé et que vous avez lu un autre document que nous n'avions pas eu le temps de lire au préalable.

Mais, monsieur Rubin, cela est une question différente. Je ne désire pas vous donner l'impression que le Comité ne s'intéresse pas à ce que vous avez à dire. La seule chose, c'est que nous avons l'habitude de recevoir des témoins qui sont disposés à admettre que nous sommes des personnes capables d'une certaine compréhension et d'une certaine objectivité, impression que je n'ai pas eue pendant votre déposition.

M. Rubin: Eh bien, monsieur, je ne peux vous dire que lorsque j'ai parlé au greffier du Comité, il était entendu que je serais le premier témoin, qu'on me poserait des questions, que je pourrais lire ma déclaration sans interruption, que vous m'écouteriez, comme vous dites que vous le faites en général, de façon objective.

Pour en revenir à la question très intéressante de M. Robinson, j'aimerais dire que je n'ai pas essayé dans mon exposé de donner des idées quant à ce qui à mon avis constituerait une loi sur la liberté de l'information. J'ai tenté de dire qu'à mon avis presque tous les documents, sauf ceux relatifs à la défense ou à la sécurité, devraient être divulgués. Je crois que chaque ministère, par exemple, aux États-Unis c'est le cas, doit tenir des registres où il inscrit tous les documents, non seulement les rapports mais également la correspondance, les enregistrements, etc., le tout et on peut sans donner de raison, chercher à l'index et demander à obtenir des renseignements.

Si le document est classé différemment, aux États-Unis on peut en appeler au tribunal. Je propose, compte tenu de notre système politique, qu'il serait préférable de laisser au tribunal aidé d'un ombudsman car il me semble qu'une telle personne a sa place dans la société canadienne, surtout dans le contexte des problèmes de communication avec le gouvernement canadien.

[*Texte*]

I do not know exactly, though, what particular things you are referring to. If you are referring to the fact that I have had problems with information, I have had no recourse. When it is refused to me who would I go to? I have gone to particular people. Indeed, at times, ironically, I have gone to an M.P. who has asked the very same questions that I have and he has been denied the answers to the same questions that I have asked. So I do not feel that this is the way a government should proceed.

Mr. Robinson: Well, you have indicated that in matters pertaining to defence and security only, is that it?

• 2120

Mr. Rubin: Defensive security. There are things like the Ellesberg case and all the rest. I feel if Canada is under this sort of attack, if Canada were to become an offensive power, then those kinds of security documents should be known. If we are talking about domestic security, RCMP surveillance of left-wing groups or others, that kind of information should be known too. It is the kind of information when Canada is facing an external military threat and we have to have that information not made public in less than 20 years.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sir, again I had a little difficulty catching exactly what you said, Mr. Rubin. Mr. Robinson seemed to think you said "defence of" security. I understood you to say "defensive" security.

Mr. Rubin: Well, I just explained it to him, sir. Is there a problem with the answer?

Mr. Robinson: No, no, no, I had no problem with that. The other part of my question that I want to ask is with regard to dealing with the department. Is it your feeling then that all memoranda, correspondence, tapes, telephone messages, interdepartmental correspondence, everything, should be divulged?

Mr. Rubin: Yes, it is.

Mr. Robinson: I see. So that the only way to avoid this, then, would be not to write anything down.

Mr. Rubin: I said "telephone interview notes". I would hope that people would not try to abuse the system. I believe civil servants usually like to write memos in any case but I really feel that the policy-making of the country still has to be done in a written form, basically, and that civil servants, once the registry is in place, should be more than willing, on an inexpensive basis, to provide citizens with that kind of information.

Mr. Robinson: Do you feel that a civil servant should be able to have what he might consider is a personal document, or some personal privacy in what he writes down for his own understanding or to recollect later or to assist him in doing his job? Do you feel that this should be made public, too?

Mr. Rubin: If he is writing notes for himself, I do not think so. If he is writing notes to his superiors or towards a particular policy-making situation, yes. But I think if somebody is asking for the particular subject matter and that is the only form it is in, then it should be the obligation of the Civil Service to put it in a form that someone could have access to. Indeed, it is my understanding that is the normal way of government's proceeding.

[*Interprétation*]

Je ne sais pas exactement où vous voulez en venir. Si vous parlez du fait que nous avons des problèmes avec l'information, je n'ai aucune solution. Lorsqu'on me refuse des renseignements où puis-je aller? J'ai fait appel à certaines personnes. En fait, je suis parfois allé voir un député qui a posé les mêmes questions que j'avais posées et on lui a refusé les réponses. Ce n'est pas, à mon avis, la façon dont devrait procéder un gouvernement.

M. Robinson: Bien, vous avez dit, sauf pour les questions se rapportant à la défense ou à la sécurité?

M. Rubin: La sécurité défensive. Il y a des cas comme celui de l'affaire Ellsberg, par exemple. Je ne crois pas . . . Je crois que si le Canada fait l'objet d'une attaque de ce genre, si le Canada devenait une puissance offensive, il faudrait faire connaître ce genre de document sur la sécurité. Si nous parlons de sécurité nationale, la surveillance par la Gendarmerie royale de groupes de gauche et d'autres, ce genre de renseignement devrait être divulgué aussi. Par ailleurs, pour les renseignements se rapportant à la situation canadienne, si le pays était menacé militairement de l'extérieur, il ne faudrait pas les divulguer avant vingt ans.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur, encore une fois j'ai un peu de mal à comprendre exactement ce que vous dites. M. Robinson semble penser que vous avez dit «défense de» la sécurité. J'avais compris sécurité «défensive».

M. Rubin: Eh bien, je viens de le lui expliquer, monsieur. N'avez-vous pas compris?

M. Robinson: Oui, oui. J'ai très bien compris. Deuxièmement, j'aimerais vous demander dans le contexte des relations entre ministères, si vous croyez que toutes les notes de services, le courrier, les enregistrements, les messages téléphoniques, la correspondance interministérielle, tout, devraient être publiés?

M. Rubin: Oui.

M. Robinson: Je vois. La seule façon donc d'éviter cela serait de ne rien écrire.

M. Rubin: J'ai parlé de «notes d'entrevues téléphoniques». Il est à espérer que personne n'essaierait d'abuser. Je crois que les fonctionnaires aiment habituellement écrire des notes, mais j'ai réellement l'impression que la prise de décisions dans ce pays devra toujours se faire sous forme écrite et qu'une fois les registres en place, les fonctionnaires devraient être disposés, sans grands frais, à fournir aux citoyens ce genre de renseignements.

M. Robinson: A votre avis, un fonctionnaire devrait-il pouvoir garder ce qu'il estime être un document personnel, ou conserver une certaine autonomie lorsqu'il écrit quelque chose pour sa propre gouverne, pour s'en rappeler plus tard pour l'aider à exécuter son travail? Croyez-vous qu'il faille publier cela aussi?

M. Rubin: S'il écrit pour lui-même, je ne le crois pas. S'il écrit des notes pour ses supérieurs, ou dans le contexte de la prise de décisions, oui. Mais je crois que si quelqu'un le demande, il serait du devoir de la Fonction publique de refaire le texte, de façon à ce que l'on puisse se le procurer. En fait, à ma connaissance, c'est là la procédure normale pour un gouvernement.

[*Text*]

Mr. Robinson: I would just ask one more question, Mr. Chairman, because I know we are really short of time, of Mr. Rubin. You mentioned something about delay in getting information. Do you feel that from time to time there has been a sort of needless delay, and by the time you get the information the crisis has passed and there is no necessity for it? Would this be a fair comment to make?

Mr. Rubin: Yes, I think so. I think the Civil Liberties group gave an excellent example in the case of the Ottawa-Sudbury one. And there are other cases. I referred to Statistics Canada giving the government the information first, which may be of use to other people to have immediately too, to give their assessments for that month's economic picture and so on and so forth.

Mr. Robinson: Have you considered a draft bill that you would propose, such as an information act?

Mr. Rubin: Well, I am not a lawyer. I have notice Mr. Baldwin's bill with interest. I have seen the American and Swedish equivalents. I could not honestly say that I would be in a position to draft such a bill, but I would be more than happy to be of assistance to somebody who may take that task on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well spoken, Mr. Rubin. Parliamentary draftsmanship is an extraordinarily difficult part and I admire your caution in the matter. It is most sensible and proper.

Mr. Robinson: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not mean to reflect on the question, Mr. Robinson, but it is pretty stiff to ask, especially a nonlawyer, if he is prepared to draft a bill.

Mr. Robinson: Oh, I would not want Mr. Rubin to think we were not interested in what he might propose. I think we would be only too happy to take a look at it.

• 2125

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I think he has given an excellent answer, really, in mentioning Mr. Baldwin's bill, the Swedish act and the American act.

Mr. Blais, I think you had a question.

Mr. Blais: I will direct it to the Civil Liberties Association, if I might.

I was very interested, Mr. Chairman, in Mr. Rock's comment. I think the pressure is there to develop a means of communicating the information acquired by the decision-making process, or during the decision-making process. I think it is for information purposes. I find that his concept of the government being trustee of information is a very interesting one; but that works two ways, there are two edges to that sword. It is the trustee in the sense that it has to make decisions, and the government is involved in the decision-making process and so is the executive.

Would Mr. Rock be in favour of unlimited disclosure of information that is obtained in order to permit the executive to make a choice, to make a policy decision, after that decision has been made?

[*Interpretation*]

M. Robinson: J'ai encore une question à poser, monsieur le président, je sais que nous n'avons pas beaucoup de temps. Vous avez parlé des retards qu'il y a à obtenir des renseignements. A votre avis, de temps à autre il y a un retard inutile et lorsque vous obtenez les renseignements, la crise est passée et vous n'en avez plus besoin? Croyez-vous qu'il soit juste de dire cela?

M. Rubin: Oui, je le crois. Je crois que le groupe des libertés civiles en a donné un très bon exemple dans le cas de l'étude Ottawa-Sudbury. Il y a d'autres cas. J'ai parlé du fait que Statistique Canada donne les renseignements d'abord au gouvernement, alors que d'autres personnes pourraient aussi en avoir besoin immédiatement afin de donner leur évaluation de l'aperçu économique du mois.

M. Robinson: Avez-vous pensé à rédiger un bill qui contiendrait ce que vous proposez, une loi sur l'information?

M. Rubin: Je ne suis pas avocat. J'ai pris connaissance du bill de M. Baldwin avec beaucoup d'intérêt. J'ai vu les textes américains et suédois. Je ne peux vraiment pas dire que je sois en mesure de rédiger une telle loi, mais je serais des plus heureux d'apporter mon aide à quelqu'un qui voudrait s'en charger.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien parlé, monsieur Rubin. La rédaction parlementaire est des plus difficiles et j'admire votre prudence. C'est une réponse intelligente et correcte.

M. Robinson: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est pas que je veuille vous tenir rigueur de cette question, monsieur Robinson, mais c'est une question assez difficile à poser, surtout à quelqu'un qui n'est pas avocat.

M. Robinson: Je ne voudrais pas que M. Rubin pense que nous ne nous intéressons pas à ce qu'il pourrait proposer. Je crois que nous serions des plus heureux d'y porter notre attention.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je crois qu'il a vraiment très bien répondu, en parlant du bill de M. Baldwin, des lois suédoises et américaines.

Monsieur Blais, je crois que vous avez une question à poser.

M. Blais: J'aimerais poser ma question à l'Association des droits civils.

Je me suis beaucoup intéressé à la déclaration de M. Rock, monsieur le président. Je crois qu'il existe des pressions pour que soit mis au point un moyen de transmettre les renseignements obtenus par le processus décisionnel ou au cours de ce processus. Je crois que c'est à des fins d'information. J'ai trouvé son concept voulant que le gouvernement soit le détenteur de l'information des plus intéressant; mais c'est à deux tranchants. Il détient l'information au sens qu'il doit prendre des décisions puisqu'il participe au processus tout comme l'exécutif.

M. Rock serait-il en faveur de la divulgation illimitée des renseignements obtenus afin de permettre à l'exécutif de faire un choix, de prendre une décision, après le fait?

[*Texte*]

Mr. Rock: I think we believe the broad policy guideline is no public legislation without public documentation. Certainly there have to be several exemptions, but we believe the issues are too complex to deal with here, so we have no argument.

Mr. Blais: When you say that there is no public legislation without public documentation—is that what you are saying?

Mr. Rock: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should be none.

Mr. Blais: You are basically saying that, in effect, if you pass a piece of legislation, or if you make a decision that will result eventually in legislation, the government has an obligation to present to the public generally, or to make available to the public, all information that permitted it to make a decision.

Mr. Rock: Certain relevant information.

Mr. Blais: I know, but that is where the problem comes in.

Mr. Rock: No doubt.

Mr. Blais: The question is that for those who have had the experience—and I have not—of exercising executive power, I feel that there might be a reluctance to have people second guessing. If they are given an option, three choices, and they make one selection based upon the evidence they have in the exercise of their own collective judgment, and subsequently that information is made available to all and sundry who can then backtrack, and in hindsight criticize that particular decision, it would make it nearly impossible for the executive to reach any sort of decision. What is your comment on that?

Mr. Rock: I think there you raise a technical issue that we tried to deal with in the indexing of our act . . .

Mr. Blais: It is technical, but it has a wide application.

Mr. Rock: . . . and that would be that, where a document was prepared, the document would be registered first within a government department. Then, after it was registered as a document, it would be classified by some official agency—be it a minister's office or an information office—as public, semipublic or unclassified. It would be given a number, be indexed by subject, author, title and placed in a location. Then there would be community advisory boards, which are really a development of Information Canada, at which places citizens could gain access to these documents. But the government would have to bear the responsibility of classifying these, subject to an administrative tribunal—which is neither the American nor the Swedish experience—subject to a judge in a court of law. But that is the crux of the issue.

Mr. Blais: You are saying that all the documents that were available to the executive would be identified without being revealed; then the government would say, we know that you know that there is document A, but we feel that document A is not available to you because it is not in the public interest to have that document revealed.

[*Interprétation*]

M. Rock: Je crois qu'il ne peut y avoir aucune législation sans que soient publiés les renseignements s'y rapportant. Évidemment, il doit y avoir plusieurs exceptions, mais nous croyons que les questions sont trop complexes pour en traiter ici, nous n'avons donc préparé aucun argument à cet effet.

M. Blais: Lorsque vous dites qu'il n'y a aucune législation d'intérêt public sans un document préalable du public, est-ce bien ce que vous dites?

M. Rock: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il ne devrait pas y en avoir.

M. Blais: Au fond, vous dites que si une loi est adoptée, ou si l'on prend une décision qui pourra donner naissance à une loi, le gouvernement a l'obligation de présenter au public ou de mettre à la disposition du public tous les renseignements qui lui ont permis d'en arriver à cette décision.

M. Rock: Certains renseignements pertinents.

M. Blais: Je sais, mais c'est là le problème.

M. Rock: Sans aucun doute.

M. Blais: La question pour ceux qui ont cette expérience, je ne l'ai pas, de l'exercice du pouvoir exécutif, il me semble qu'il pourrait y avoir une certaine réticence à être suivi de trop près. S'ils ont le choix, trois choix, et qu'ils en prennent un en se fondant sur des preuves, par l'exercice de leur jugement collectif, et que par la suite les renseignements sont divulgués à tous et chacun qui peuvent ensuite regarder en arrière et les critiquer, il serait alors quasi impossible pour l'exécutif de prendre ce genre de décision. Qu'en pensez-vous?

M. Rock: Je crois que vous soulevez là une question technique à laquelle nous nous sommes attardés dans l'index de notre loi . . .

M. Blais: C'est technique, mais d'une application étendue.

M. Rock: . . . à savoir que lorsqu'un document est préparé, il devrait être enregistré d'abord au ministère. Par la suite un organisme officiel pourrait s'en occuper, qu'il s'agisse du bureau du ministre ou d'un bureau d'information où il serait classé public, semi-public ou non divulgable. Le document recevrait un numéro, serait mis à l'index par sujet, auteur, titre et placé dans un lieu approprié. On pourrait ensuite constituer des commissions consultatives qui ne seraient en fait qu'un prolongement d'Information Canada, où les citoyens pourraient obtenir ces documents. Il serait à la charge du gouvernement de classer ces documents, sous l'autorité d'un tribunal administratif, différent des expériences américaines et suédoises, assujetti à un juge de tribunal juridique. C'est le nœud de l'affaire.

M. Blais: Vous dites donc que tous les documents dont l'exécutif dispose seraient identifiés mais non divulgués; le gouvernement dirait alors, nous savons que vous savez qu'il y a le document A, mais à notre avis le document A ne doit pas vous être révélé car il ne serait pas de l'intérêt public de le faire.

[*Text*]

Mr. Rock: That is the public version we disclose, yes.

Mr. Blais: I see. What about the process that governments are engaged in in acquiring that information? Statistics Canada is one example, or the income tax department which obtains information generally from other sources, especially because we do have a free market economy—to some, in any event.

Mr. Baldwin: In part.

Mr. Blais: That information is gathered from all and sundry upon the strict understanding that that information is to be kept confidential. DREE is one example: the Department of Regional Economic Expansion gets applications for grants and so on, upon the guarantee by the government that that information is going to remain confidential. Do you consider that particular aspect of it? Give us your comment on that.

• 2130

Mr. Rock: Technical knowledge under contract presents a very real problem and if the knowledge has not been organized to the extent that it does have public policy status or has reached the public policy, this I think, quite properly, the government could claim exclusion on the grounds that it is not yet public policy information which can be considered by government policy makers as alternatives or substance for the formulation of public policy. I have been fortunate enough to work with the government task force for three years and I am knowledgeable of how contract work is done.

Mr. Blais: No, I am not speaking of that. I am not being understood, sir.

Mr. Rock: I am sorry.

Mr. Blais: What I am talking about is the gathering of information by the government to serve the purpose of distributing further information or using that information, let us say, when Statistics Canada does it. It gathers information from individual contributors in order to be able to compile documentation and information and submit it in a different form. Do you get information from individual applicants in order to take that information and then subsequently use it for another purpose? I am not talking about the determination of public policy.

Mr. Rock: Could you say as an example then the problem of the Income Tax Act and the Statistics Act and the disclosure by Statistics Canada of industrial organization on an industry basis?

Mr. Blais: Yes.

Mr. Rock: That is a very real problem and certainly the Statistics Act gives those people that complete the forms the benefit of privacy of the documentation. I do not think from the public policy point of view it is necessary to identify individual firms but only, for example, an industrial structure with reference to concentration ratios so that there need not be disclosure of an individual. But where you are dealing with an industry that controls a certain percentage of the GNP and affects a certain number of people, the identify of that industry is within the public policy, but not the particular individual within the industry.

[*Interpretation*]

M. Rock: C'est-à-dire la version publique divulguée, oui.

M. Blais: Je vois. Et pour ce qui est des démarches, que font les gouvernements pour obtenir ces renseignements? Statistique Canada est un exemple, le ministère du Revenu national un autre, d'organismes qui obtiennent des renseignements d'autres sources, surtout parce que nous avons une économie libre, dans une certaine mesure.

M. Baldwin: En partie.

M. Blais: Ces renseignements sont recueillis de tous et chacun sous réserve que les renseignements doivent rester confidentiels. Le MEER en est un exemple. Le ministère de l'Expansion économique régionale reçoit des demandes de subventions, etc., à condition que l'État garantisse que cette information reste confidentielle. Tenez-vous compte de cet aspect particulier de la chose? Pouvez-vous nous donner votre point de vue.

M. Rock: Les connaissances techniques acquises sous contrat posent un problème très réel et si elles ne sont pas insérées dans une loi officielle ou dans le cadre d'une politique officielle, je pense qu'à bon droit, le gouvernement pourrait en exiger l'exclusion sur le fondement que ce n'est pas encore une information officielle que les bonnes politiques pourraient prendre en considération comme étant des alternatives ou des éléments pour la formulation des politiques officielles. J'ai eu la chance de travailler avec du personnel d'État pendant 3 ans et je sais comment le travail sous contrat est accompli.

M. Blais: Non, je ne parle pas de cela. Vous ne m'avez pas compris, monsieur.

M. Rock: Je suis désolé.

M. Blais: Je vous parle actuellement de l'obtention par le gouvernement d'informations destinées à être redistribuées ou réutilisées, disons, lorsque Statistique Canada le fait. Il recueille des informations auprès de particuliers pour pouvoir compiler de la documentation et des informations et les présenter sous un aspect différent. Recevez-vous des renseignements de requérants privés pour, par la suite, les utiliser à d'autres fins? Je ne parle pas ici de l'établissement de la politique officielle.

M. Rock: Prendriez-vous alors comme exemple les problèmes de la Loi de l'impôt sur le revenu ou de la Loi sur la statistique et la divulgation par Statistique Canada de la composition d'organisations syndicales au niveau industriel?

M. Blais: Oui.

M. Rock: C'est un problème très réel et il est certain que la Loi sur la statistique accorde à ces gens qui remplissent les formules de bénéficier du secret des documents. Je ne pense pas, que du point de vue de la politique officielle, il soit nécessaire d'identifier les entreprises privées, mais seulement, par exemple, la structure industrielle au niveau du coefficient de concentration en sorte qu'il n'est pas nécessaire de le révéler au niveau du particulier. Mais, quand vous êtes en rapport avec une industrie qui contrôle un certain pourcentage du PNB et concerne un certain nombre de personnes, l'identité de cette industrie est partie intégrante de la politique officielle, non pas l'identité du particulier se trouvant au sein de cette industrie.

[*Texte*]

Mr. Blais: I see. Those are all my questions.

Mr. Baldwin: I may exercise the privilege of a member of Parliament to change my mind, because Mr. Robinson may have raised a very interesting point. I would like to pursue the last point if I might within the limited time left or take five minutes. I suppose you would take the attitude that if the release of information were calculated to do damage or injury to a person, and I use 'person' in the sense that it is defined in the Interpretation Act, I would not think you would desire that that be released.

Mr. Rock: No.

Mr. Baldwin: I think that is the point you are getting at too. The other point that was raised by Mr. Robinson and Mr. Blais: both you and Mr. Rubin have indicated that after the decision-making process has been completed—we can take the anti-inflation program as a typical example without being in any sense partisan and the Government of Canada was taking a certain attitude towards inflation—and then at a certain point the government changed its mind, as it had a right to do, the statistics and the documents on which that new change of direction was made should be made available to the public. Would that be your attitude?

Mr. Rock: Yes.

Mr. Baldwin: Finally, with regard to civil servants, and this is a very difficult and tricky problem, even after the decision has been made, do you feel that personal advice—I am not talking about statistical information or factual information, but personal advice—tendered by a civil servant to his minister or to his superior, personal advice tendered by an official to his superior in a Crown corporation, not of a statistical and factual nature, should that be exempted?

Mr. Rock: Only subject matter in the course of business in public government should be required to be placed in a recordable form.

Mr. Baldwin: Thank you.

• 2135

Mr. Blais: I have another question. It is on the declaration of information in Paragraph 3. There is not a numbered page here. I was very intrigued by one comment that was made. I would like to know if that was a fundamental belief of the Civil Liberties Association. The last sentence reads as follows:

> At present, the only real responsibility of the government is to control party members enough to get re-elected and to enact legislation favourable to current political opinion and to be able to provide facts to support the reasoning for handling a political issue involving specialized knowledge a particular way.

Mr. Rock: That is a very good question. I think I have to accept responsibility for preparing the research. It may well be that the literal interpretation you accorded that phrase by reading it—no, there may be a misstatement of facts. Certainly some degree . . .

Mr. Blais: I would hope so, because I would feel very insulted if . . .

[*Interprétation*]

M. Blais: Je vois. Ce sont là toutes mes questions.

M. Baldwin: Je puis exercer mes privilèges de député et changer d'avis parce que M. Robinson semble avoir soulevé un problème très intéressant. J'aimerais achever le dernier point si le temps me le permet ou prendre 5 minutes. Je pense que vous seriez de cet avis si la révélation de cette information était susceptible de nuire à dessein à quelqu'un, et j'utilise le mot quelqu'un parallèlement au sens défini par la Loi d'interprétation; je ne pense pas que vous aimeriez que ce soit publié.

M. Rock: Non.

M. Baldwin: Je pense que c'est le point auquel vous êtes également parvenu. L'autre problème soulevé par M. Robinson et M. Blais est que M. Rubin et vous-même avez mentionné qu'après que le processus décisionnel ne soit terminé—et nous pouvons considérer le programme anti-inflation comme un exemple typique sans être partiaux en aucune façon, le gouvernement canadien ayant adopté une certaine attitude vis-à-vis de l'inflation—parvenu à un certain point, le gouvernement change d'avis, comme il en a le droit; les statistiques et documents sur lesquels ce nouveau changement de direction se fonde, devraient être publiés, n'est-ce pas? Serait-ce là votre attitude?

M. Rock: Oui.

M. Baldwin: Finalement, en ce qui concerne les fonctionnaires, et c'est un problème très difficile et délicat, même après que la décision soit prise, pensez-vous qu'un conseil personnel—je ne parle pas d'information statistique ni de faits, mais de conseils personnels—donné par un fonctionnaire à son ministre ou à son supérieur, à savoir un conseil personnel donné par un agent à son supérieur au sein d'une corporation de la Couronne et qui ne soit pas de nature statistique ni ne portant sur des faits, devrait être exempté?

M. Rock: Il faudrait uniquement exiger l'enregistrement des questions concernant la conduite des affaires de l'État.

M. Baldwin: Merci.

M. Blais: J'ai une autre question sur le rapport d'information au paragraphe 3. Ce n'est pas paginé ici. J'ai été très intrigué par l'un des commentaires. J'aimerais savoir si c'est la conviction profonde de l'Association des droits civils. La dernière phrase se lit comme suit:

> A l'heure actuelle, la seule responsabilité du gouvernement est de contrôler suffisamment les membres de partis pour être réélus et pour passer des lois allant dans le sens de l'opinion politique du jour et fournir des faits à l'appui d'un mode de raisonnement à l'égard des questions politiques exigeant des connaissances spécialisées.

M. Rock: Très bonne question. Je pense devoir accepter la responsabilité de la préparation des recherches. Il se peut que l'interprétation littérale que vous avez donnée de cette phrase en la lisant—non, ce doit être une confusion des faits. Dans un certain sens certainement . . .

M. Blais: Je veux l'espérer, car je me sentirais très vexé si . . .

[*Text*]

Mr. Rock: The issue is that there is no direct statutory or common law responsibility upon the government to make documents available to any individual directly, and where the government has public funds, the public requests documentation.

Mr. Blais: That is right. It is a standing principle of parliamentary procedure that ministers have no obligation to answer any questions asked of them in the House, either orally or put on the *Order Paper*.

Mr. Baldwin: So far.

Mr. Blais: So far. But we are conscious of the problem.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I want to ask Mr. Rock a question, and then we will have to go. The bells are already ringing.

With regard to his Canada Documents Act, it seems to me in reading it over that it would become a virtual bureaucratic nightmare. Unfortunately we do not have the time to go into it more, but there are so many steps and stages and so many references to it that I just wonder about, as I said, the bureaucratic nightmare of it all. Also I am wondering about the cost of providing this kind of service.

On one further point, in Paragraph 2 under your short title you say:

> It is hoped that any citizen will have the right to request a copy of any document.

To my way of thinking, this is really going a long way. Do you really mean that?

Mr. Rock: No, I do not. Upon investigation, I think I could articulate the fact that this is intended to save money. We have done some investigation on a cost-benefit basis. Everything in here has an economic basis. It is not intended that any document other than a public policy document be available, and only at a cost to the citizen. The rights that citizens ask for impose duties upon them, and cost is one of them. It is set out very clearly in the American act who is to pay for what.

Mr. Robinson: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask one question? Would you be kind enough to identify for us who the Individual Information Institute is or are?

You can file it with us. Do not bother now. If you would be kind enough to file it with us, I think it would be useful.

Two other things I think we might mention before everyone has to go for the bells, that is, everyone but myself. One is that the Civil Liberties Association, National Capital Region, so Mr. Dagg tells me, would like to make known to the Committee that it is establishing a system of receiving and documenting instances where members of the public have found their access to government information impeded.

> We would like to invite the public to make cases known to us in writing or by calling our Association office, and make it known to the Committee that we will forward a collection of these as we receive them to the Committee.

[*Interpretation*]

M. Rock: Le fait est que légalement, ou selon la *Common law*, aucune responsabilité directe n'impose au gouvernement de mettre directement des documents à la disposition de toute personne privée et si le gouvernement dispose de fonds publics, le public demande des documents.

M. Blais: C'est exact. C'est un principe constant de la procédure parlementaire selon lequel les ministres ne sont pas obligés de répondre aux questions qui leur sont posées à la Chambre, que ce soit des questions orales ou figurant au *Feuilleton*.

M. Baldwin: Jusqu'à présent.

M. Blais: Jusqu'à présent. Mais nous sommes conscients du problème.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Rock, et ensuite nous devrons y aller. J'entends déjà la sonnerie.

En ce qui concerne la Loi sur les documents au Canada, il me semble en la parcourant qu'il pourrait s'agir d'un cauchemar administratif en puissance. Malheureusement, nous n'avons pas le temps d'entrer dans ces détails, mais il y a tant d'étapes et on y fait tellement allusion que je me pose à juste titre des questions, comme je le disais, au sujet de ce cauchemar administratif. Je m'interroge également sur le coût de services de ce genre.

D'un autre côté, dans le paragraphe 2 et sous un titre succinct, vous dites:

> Il est à souhaiter que tout citoyen puisse avoir le droit de demander une copie de n'importe quel document.

A mon avis, c'est aller vraiment loin. Pensez-vous vraiment cela?

M. Rock: Non. Au niveau de la recherche, à mon avis, nous pourrions expliquer le fait que cela est destiné à économiser de l'argent. Nous avons fait certaines études de rentabilité. Tout repose sur une base économique. Nous ne visons pas à ce que tout document autre qu'un document politique officiel soit disponible à prix coûtant. Les droits que demandent les citoyens ont pour contrepartie des obligations pour eux, et le prix en est une. Il est très clairement établi dans la loi américaine, qui doit payer quoi.

M. Robinson: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je poser une question? Pourriez-vous déterminer pour nous quels sont ces instituts privés d'information?

Vous pouvez déposer la liste plus tard. Ne vous tracassez pas. Si vous vouliez bien les soumettre, je pense que ce nous serait utile.

Je pense que nous pourrions faire état de deux autres points avant que chacun ne s'en aille, c'est-à-dire chacun sauf moi. Le premier est celui de l'Association des droits civils dont le chapitre de la région de la Capitale nationale, me dit M. Dagg, aimerait faire savoir au Comité qu'il met en place un système pour recevoir, et y répondre grâce à de la documentation, aux demandes du public restées insatisfaites.

> Nous désirons inviter le public à nous faire connaître les cas, soit par voie écrite, soit en téléphonant aux bureaux de notre association, et à les communiquer au Comité qui en fera un répertoire au fur et à mesure.

[*Texte*]

The other thing is, the Clerk wants me to remind everyone—some of us have been reminded already—that our next meeting will be tomorrow evening at 8:30 when Mr. Wall of the Privy Council Office will be a witness.

I am afraid that with the bell ringing for division, the House of Commons members will have to leave, and that will leave us without a quorum. So I am obliged to call the meeting adjourned.

I thank the witnesses who have been most useful, and particularly for the specific examples they have given. They are invaluable. Thank you very much.

[*Interprétation*]

L'autre point est que le greffier désire que je rappelle à tous—ce qui a déjà été fait pour certains—que notre prochaine réunion se tiendra demain soir à 8 h. 30; et M. Wall du bureau du Conseil privé sera notre témoin.

Je crois que, la sonnerie nous rappelant au vote, les députés doivent partir, nous privant ainsi de quorum. Je suis contraint de lever la séance.

Je remercie les témoins qui nous ont été très utiles, en particulier pour les exemples précis et précieux qu'ils nous ont donnés. Merci beaucoup.

APPENDIX "RSI-24"

BRIEF TO THE STANDING JOINT PARLIAMENTARY COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Submitted by
Ken Rubin
68 Second Avenue
Ottawa, Ontario.
October 1975

As an Ottawa based public interest researcher and community organizer, my views on gaining access to information of the Government of Canada may be useful to the Committee's deliberations.

At times, the centre for evasion and secrecy is called the Government of Canada. Even the MP's have limited access and resources to gain access to information from this immense corporate body. Just imagine the problems then of an outsider without even the resources of a political party's research office or the Parliament Library trying to get at information needed.

The further away from Ottawa too the less amount of information gleaned, that despite Information Canada chain stores of government information. It helps of course if you have political weight or monies to spend letter writing, phoning people, meeting officials and hiring full time lobbyists.

Civil servants take an oath to be secretive, not to serve effectively the public. They hide their mania for confidentiality behind the word security—a word to be interpreted as meaning primarily their own security. The hide and go seek game of information is in their hands and a privileged few from Cabinet to corporate boardrooms.

Official Ottawa, married to the Official Secrets Act, downplays the public's right to know providing windowdressing like restrictive conflict of interest guidelines, limited privacy and human rights policies and of course, Information Canada. This is serious as citizens are increasingly alienated from government and as their only public information sources can be at times clearly partisan and propagandistic.

While no one would deny that much secret information should be part of the Government paper recycling project-to-be and that the best law could be to limit the amount of multiple secretly classified information shuffled by civil servants, there is a disease in hiding information particularly when it is used to benefit a few.

Official Ottawa can be cruel too to those wielding information—it may be OK in the Reid case to use available information but not OK in the Rudnicki case.

The secrecy game is not limited to bureaucrats and Parliament but played by the fourth estate more apt to defend the freedom of the press than to press for Canada's Watergates and Garrison Dams coverups.

APPENDICE «RSI-24»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PARLEMENTAIRE MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Par
Ken Rubin
68, deuxième avenue
Ottawa (Ontario)
Octobre 1975

En qualité de recherchiste sur des questions d'intérêt public et d'organisateur local établi à Ottawa, il est possible que mes opinions sur la possibilité d'obtenir des renseignements du gouvernement du Canada soient utiles pour les délibérations du Comité.

Le gouvernement du Canada est parfois la figure de proue en matière de faux-fuyants et de secrets. Même les députés ont des possibilités et des moyens limités pour obtenir des renseignements de cet énorme organisme intégré. Imaginez donc les difficultés du particulier, qui ne dispose même pas des moyens du Bureau de recherches d'un parti politique ou de la bibliothèque du Parlement et qui essaie d'obtenir les renseignements dont il a besoin.

Également, plus on s'éloigne d'Ottawa, moins on peut recueillir de renseignements, cela en dépit des librairies d'Information Canada chargées de diffuser la documentation gouvernementale. Bien entendu, votre tâche se trouve facilitée si vous disposez d'influence politique ou d'argent vous permettant d'écrire des lettres, de téléphoner à diverses personnes, de rencontrer des hauts fonctionnaires et de retenir à plein temps les services de membres de groupes de pression.

Les fonctionnaires prêtent serment d'être discrets, de ne pas servir efficacement le public. Ils dissimulent leur manie du secret sous leur propre sécurité. Le jeu de cache-cache en matière d'information est entre leurs mains et celles de quelques privilégiés du Cabinet aux conseils d'administration intégrés.

Les sphères gouvernementales d'Ottawa, mariées à la Loi sur les secrets officiels, nient au public son droit d'être renseigné, au moyen d'un camouflage comprenant des directives restrictives en matière de conflit d'intérêts, politiques restrictives en matière de vie privée et des droits de l'homme et, bien entendu, Information Canada. La situation est grave puisque les citoyens sont de plus en plus éloignés du gouvernement et puisque les principales sources d'information publique peuvent quelques fois être nettement sectaires et des instruments de propagande.

Personne ne pourrait nier que la plupart des renseignements classifiés devraient être jetés au rebut et que le mieux serait de limiter le nombre des documents soumis à la classification qui sont manipulés par les fonctionnaires; c'est une plaie que de dissimuler des renseignements, en particulier lorsqu'on les utilise au bénéfice de quelques-uns.

Le gouvernement d'Ottawa peut sévir envers ceux qui donnent des renseignements—on peut admettre que dans le cas Reid, on utilise les renseignements disponibles, mais non pas dans le cas Rudnicki.

Le jeu du secret ne se limite pas aux bureaucrates et au Parlement, mais aussi à la presse, plus apte à défendre la liberté de presse qu'à rendre compte au Canada d'affaires du type «Watergate» et «Garrison».

The key beneficiaries are usually commercial interests who with the aid of government ensure in most cases confidentiality be it a combines investigation, a tax investigation, or a safety investigation of the workplace.

A list of denied reports and information can include the Pickering Airport, the Firenza, the Foreign TakeOver Review, the RCMP Red Power, the Yellowknife arsenic, the Quebec mercury poisoning, reports. Nor does it stop there. Try and get the company names of the Food Prices Review Board comparative food price surveys, try and get the Canadian Transportation Commission to order Bell Canada to provide adequate information or documentation on CIA involvement in Canadian affairs.

Even try and get the information to work for citizens: Box 99 advice on secret car warranties, Supply and Services procurement product testing criteria or Statistics Canada read outs on desired neighbourhood planning information.

Recommendation One:

The answer? In part, change the Government apparatus' emphasis on the Official Secret Act to a *Freedom of Information Act*. This act should establish access to federal and federal-provincial information. It should establish ground rules for obtaining government information that indicate by law all information be public unless it involves national defence security issues (with a mandatory release of such information after a twenty-year period). It should establish procedures for getting information from the federal government that include brochures on all departments agencies, commissions, corporations of the Government of Canada outlining who they are and what specific information they have. The onus should not be on the seeker of information to state any reasons for information use and he or she should have low cost means including cheap duplication facilities, resources distribution costs and zenith telephone lines to reach the information needed. All records on central registry other than personnel matters, individual social security records and defence security matters should be subject to an "open shelve public library search" through preparation of a reference index of information by each agency. This will save both parties time and costs.

There is no point in establishing a system of information access that can be expensive, frustrated by bureaucrats or kept in an inept disorderly fashion. Information disclosure has to then be radically changed and made a citizen right in dealing with and relating to government. This includes receiving for public discussions the options and factual analysis that Cabinet receives, editing out matters of defence security.

Ceux qui en bénéficient le plus sont habituellement des intérêts commerciaux qui, avec l'aide du gouvernement, s'assurent dans la plupart des cas du caractère confidentiel d'une affaire, que ce soit une enquête sur les coalitions, sur l'impôt ou sur la sécurité au travail.

On peut ranger dans la liste des rapports et des renseignements qui n'ont pas été publiés l'affaire de l'Aéroport Pickering, l'affaire Firenza, le réexamen de la mainmise économique étrangère, le «Red Power» de la GRC, l'arsenic à Yellowknife, l'empoisonnement par le mercure au Québec. Et cela ne s'arrête pas là. Essayez d'obtenir le nom des sociétés qui font l'objet d'enquêtes sur le prix des aliments menées par la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires; essayez d'obtenir de la Commission canadienne des transports d'ordonner à Bell Canada de fournir les renseignements ou les documents portant sur l'ingérence de la CIA dans des affaires canadiennes.

Essayez d'obtenir des renseignements qui seraient utiles aux citoyens: des conseils sur les clauses secrètes des garanties qui s'appliquent aux voitures; les critères utilisés pour les produits achetés par les Approvisionnements et Services ou les chiffres de Statistiques Canada sur la planification idéale des quartiers.

Recommandation N° 1:

La réponse? d'une part, faire en sorte que le gouvernement change la loi sur les secrets officiels en une loi sur la liberté de l'information. Cette loi permettrait l'accès aux renseignements fédéraux et fédéraux-provinciaux. Elle devrait établir les règles de base permettant d'obtenir des renseignements du gouvernement et stipulant que toute l'information soit rendue publique, à moins qu'il ne s'agisse de questions de défense nationale ou de sécurité nationale (tout en rendant obligatoire la publication de cette information après vingt ans). Elle devrait prévoir des procédures permettant d'obtenir du gouvernement fédéral de l'information qui comprendrait des brochures sur tous les ministères, organismes, commissions, et sociétés du gouvernement du Canada et mettrait l'accent sur leurs prérogatives et sur les informations particulières qu'ils détiennent. La personne en quête d'information ne devrait pas être tenue de déclarer les raisons qui la motivent et elle devrait bénéficier de moyens peu coûteux, y compris des moyens de reproduction à bon marché, des coûts de répartition des ressources ainsi que des lignes téléphoniques directes, afin d'obtenir le renseignement désiré. Tous les dossiers faisant partie du régistre central et ne concernant pas les questions personnelles, les dossiers de sécurité sociale individuels et les questions de sécurité nationale devraient pouvoir être consultés ouvertement dans les bibliothèques, au moyen d'un index de référence sur l'information, préparé par chaque organisme. Il en coûtera ainsi moins de temps et d'argent.

Il n'est pas utile d'établir un système de documentation qui soit onéreux, alourdi par la bureaucratie ou d'un fonctionnement désordonné. La façon de divulguer des renseignements doit changer de façon radicale et doit constituer un droit pour le citoyen dans ses rapports avec le gouvernement. Ceci comprendrait des documents devant servir à des débats publics dont les choix et l'analyse des faits mis à la disposition du Cabinet, en retranchant toutefois les questions concernant la sécurité nationale.

The Freedom of Information Act will require an appeal procedure to an independant ombudsman or tribunal, using due process in public hearings on appeals against denials of information.

Recommendation Two:

An accompanying tool for information access should be preparation of a *Federal Registry* indicating when various reports, hearings, are coming up. It would also be helpful to have regular public pressbriefings and of course the retension of Parliament's question period.

Indeed, government information should not only be provided and accessible but useful to citizens. What has been called at times a conspiracy of silence more in the interests of a privileged few should be information accountable to Parliament and be put in a simple adequate form to perform a public service to Canadians.

Recommendation Three:

The danger too is becoming more prevalant with the coming of the cashless society and computer banks where accurate or inaccurate social security financial and other records could be used or information secretly collected on individuals, without authorization guidelines. Individual citizens should have access to their own records and the right to have erroneous out of-date material removed and destroyed. Complementary then to a Freedom of Information Act would be a comprehensive and more *effective Protection of Privacy Act.*

Recommendation Four:

One other component needed to government policy in this respect is to remove from the private market place future data transmission as more government information is contracted out or transmitted via computers. This would be done through a system of *public computer utilities* with the proper security precautions to ensure access only by authorized people including the individual citizen in terms of his own records. There is little point in placing such carrier responsibilities in the hands of the like of Bell Canada and I.B.M. Canadian Government policy is seriously lacking in this critical area of future government information, access to it, and protection from profiteering over the provision of public information.

Our system of government has to go beyond the provision of information to the two way flow of information between citizens and governments. Currently, this goal is being severly hampered by the protection of information forbidding disclosure of so many things that an open accountable democracy cannot operate effectively.

We should not opt for the suppression of government information and we must break an information monopoly that is secretive by law.

Public hearings should be held across Canada and legislative changes guaranteeing the public's right to know about the activities of the Government of Canada should be the outcome.

La loi sur la liberté de l'information nécessitera la création d'une procédure d'appel devant un ombudsman ou un tribunal indépendant qui procéderait à des audiences publiques pour entendre les appels interjetés en cas de refus d'information.

Recommandation N° 2:

Cet accès à l'information serait facilité par la préparation d'un *régistre fédéral* mentionnant la date prévue pour la publication de rapports et la tenue d'audiences. Il serait aussi utile d'avoir recours à des conférences de presse publiques régulières et, évidemment, de maintenir la période des questions au Parlement.

Chose certaine, les renseignements provenant du gouvernement ne seraient pas seulement diffusés et accessibles, mais aussi d'une grande utilité pour les citoyens. Ce que l'on a appelé à un certain moment la conspiration du silence qui servait plutôt les intérêts d'une minorité privilégiée, devrait laisser place à une information relevant du Parlement et présentée d'une façon simple et adéquate, de manière à vraiment servir les Canadiens.

Recommandation N° 3:

Un autre danger qui se dessine à l'horizon provient de l'avènement dans les banques où tous les dossiers, exacts ou non, ayant trait à la sécurité sociale ou à la situation financière d'une personne pourraient être utilisés pour obtenir des renseignements à l'insu des particuliers, et ceci sans autorisation. Les citoyens devraient avoir accès à leurs propres dossiers et le droit de suprimer les renseignements erronés qui y sont contenus. En plus d'une loi sur la liberté de l'information, on devrait adopter une loi plus générale et plus efficace intitulée *loi sur la protection de la vie privée.*

Recommandation No. 4:

Une autre composante de cette politique gouvernementale serait d'enlever du secteur privé la transmission des données, étant donné que la plupart des informations gouvernementales sont transmises par les ordinateurs. Cela pourrait se faire par le biais *d'un système d'ordinateurs public* soumis à des règles de sécurité particulières, afin de n'en permettre l'accès qu'aux gens autorisés, y compris le citoyen qui ne pourrait consulter que son propre dossier. Il ne serait pas question de confier de telles responsabilités aux sociétés telles que Bell Canada et IBM. Une politique gouvernementale canadienne fait sérieusement défaut dans le domaine de l'information gouvernementale, de sa diffusion et de la protection contre des profiteurs qui se serviraient de l'information publique fournie.

Notre système de gouvernement doit faire plus que simplement founir de l'information, pour en arriver à un échange bilatéral de renseignements entre le citoyen et le gouvernement. De nos jours, cet objectif est sérieusement compromis par la protection de l'information qui interdit la diffusion de tant d'éléments qu'une démocratie ouverte et responsable ne peut fonctionner de façon efficace.

Nous ne devrions pas opter pour la suppression de l'information gouvernementale et devrions rompre le monopole de l'information qui est maintenue sous le sceau du secret par la Loi.

On devrait tenir des audiences publiques à travers le Canada, afin d'apporter à la loi des amendements devant garantir le droit du public de connaître les activités du gouvernement.

The encouraging of public disclosure ranges from publicising what are the issues and options on government information access to dealing openly with economic matters such as inflation and the high cost of living.

The secret has to get out. Information is a base right not to be expropriated by government or private companies. The corrective means are on hand if the will of Parliament and the public for such change are there.

Afin d'encourager la diffusion publique des renseignements, il faudrait envisager des mesures allant de l'information sur les questions et les options que comporte la divulgation de l'information gouvernementale à des audiences publiques sur des questions économiques telles que l'inflation et le coût élevé de la vie.

Le secret doit disparaître. L'information est un droit fondamental que ne peuvent s'approprier le gouvernement et les sociétés privées. Les mesures correctives sont à la portée de la main, si le Parlement et le public veulent réellement de tels changements.

APPENDIX RSI-25

Civil Liberties Association,
National Capital Region
P.O. Box-C.P. 1217, Station B, Ottawa, Ontario, K1P 5R3

THE CITIZEN'S RIGHT TO KNOW

A BRIEF PRESENTED TO THE JOINT STANDING COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS REGARDING BILL C-225 BY THE NATIONAL CAPITAL REGION CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION

Michael A. Dagg
Chairperson,
Committee on Privacy and
Freedom of Information

November 1975

Member of The Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations

THE CITIZEN'S RIGHT TO INFORMATION CONCERNING THE BUSINESS OF THE FEDERAL GOVERNMENT

1. A Canadian needs information on all aspects of Federal government policy and operations so that he can fulfill his responsibilities as an informed citizen to make wise decisions and to understand the actions of his government.

2. "In a democratic government, information, especially timely information, is the currency of power. The relationship between free access to information and responsible government is direct. Excessive secrecy blocks the citizen's ability to hold officials accountable. "[1] In any democracy the fundamental principle of government is that it is accountable to the people, the electorate, for its actions.

3. "If government is to be truly of, by and for the people, the people must know in detail the activities of government. Nothing so diminishes democracy as secrecy. Self-government, the maximum participation of the citizenry in affairs of state, is meaningful only with an informed public. How can we govern ourselves if we know not how we govern? Never was it more important than in our times of mass society, when government affects each individual in so many ways, that the right of the people to know the actions of their government be secure."[2]

[1]Wellford, Harrison "Rights of people: The Freedom of Information Act". *None of your Business; government secrecy in America.* edited by N. Dorsen and Stephen Gillers, New York, Penguin Books, 1974.

[2]"Attorney General's memorandum on the Public Information Section of Administrative Procedure Act" *20 Administrative Law Review* 263 (1968).

APPENDICE «RSI-25»

ASSOCIATION DES DROITS CIVILS,
RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE
C.P. 1217, Station B, Ottawa, Ontario K1P 5R3

LE DROIT DU CITOYEN À L'INFORMATION

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ MIXTE DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES CONCERNANT LE BILL C-225 par l'ASSOCIATION DES DROITS CIVILS DE LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

Michael A. Dagg
Président
Comité sur la vie privée
et la liberté d'information

Novembre 1975

Affilie à la Fédération canadienne des Associations des libertés civiles et des droits de l'Homme.

LE DROIT DU CITOYEN À L'INFORMATION CONCERNANT LES TRAVAUX DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. Un Canadien a besoin d'être informé sur tous les aspects de la politique et des opérations du gouvernement fédéral de façon à pouvoir remplir ses obligations de citoyen informé, de prendre des décisions réfléchies et de comprendre les mesures prises par son gouvernement.

2. «Dans un gouvernement démocratique, l'information, en particulier l'information en temps opportun est la valeur qui confère le pouvoir. La relation entre le libre accès à l'information et un gouvernement responsable est directe. Le secret excessif empêche les citoyens de demander des comptes aux fonctionnaires.[1] Dans toute démocratie, le principe fondamental du gouvernement est qu'il est responsable de ses actes devant la nation, l'électorat.

3. «Si le gouvernement représente vraiment la population, cette population doit connaître en détails ses activités. Rien ne nuit plus à une démocratie que le secret. L'autonomie, la participation maximum de l'ensemble des citoyens aux affaires de l'État, n'a de sens que si le public est informé. Comment pouvons-nous gouverner si nous ne savons pas comment nous gouvernons? Il n'a jamais été plus important qu'en ces temps de société de masse, alors que le gouvernement concerne chacun de tant de façons, que l'on garantisse que la nation est en droit de connaître les activités du gouvernement».[2]

[1] Wellford, Harrison "Rights of people: The Freedom of Information Act." *None of your Business; government secrecy in America,* édité par N. Dorsen et Stephen Gillers, New York, Penguin Books, 1974.

[2] "Attorney General's memorandum on the Public Information Section of Administrative Procedure Act." *20 Administrative Law Review* 263 (1968).

4. Unfortunately, in Canada we lack a decisive legal statement of the citizen's right to know. Public access to information regarding public business is almost entirely at the whim of the government of the day. Parliamentary tradition in the form of the Question Period in the House of Commons provide M.P.'s and their constituents with some information on matters of concern to them. However, it is of limited value in view of the scope of the problem.

5. Public scrutiny by means of a free, active media press aroused indignant citizens to demand an end to bureaucratic inefficiency, bungling and high-handedness. Again, its use, to provide citizens with more information is limited. The vast range of topics upon which information is required is too great for the press to handle. Most of their viewers or readers are not interested in issues which are not of immediate and pressing concern. The press are thus restricted in what they can do.

6. Concealment is a natural bureaucratic instinct. Public disclosure of information, other than that required by law or public pressure might embarrass the government and thereby adversely affect the careers of the officials involved. Government may not be able to justify its actions, so government prefers secrecy. There are a host of reasons which favour withholding information. However, most revolve around one crucial reason-Politics. It is not in the government's interest to release information to the public which might embarrass it, or force a change in its policies.

7. The National Capital Region Civil Liberties Association, a member of the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations, firmly believes that each citizen needs not only a legal basis for his right to information from government but also a concerted effort on the part of citizens and civil servants to develop an awareness of the right to information and to develop a sense of responsibility towards making our government more open.

RECOMMENDATIONS

1. The enactment of legislation providing a statutory basis for the citizen's right to access of information about the federal government and its programmes.

The legislation should include the following provisions:

i) A clear concise statement of an individual or group's right to government information.

ii) The duty of the government to furnish the information about it's activities.

iii) The duty of the government of Canada to compile a current listing of all documents prepared for, or by all government departments or agencies. The citizen cannot ask for documents he does not know exist. Classified material would be listed but not available to the public except as provided by law. This is essential. Individuals dissatisfied with a documents classification would be able to exert political pressure to change the decision.

4. Il manque malheureusement au Canada une déclaration légale décisive concernant le droit du citoyen à l'information. L'accès du public à l'information concernant les affaires publiques dépend presqu'entièrement de la fantaisie du gouvernement alors en place. La tradition parlementaire sous forme de la période des questions à la Chambre des communes fournit quelques renseignements aux députés et à leurs électeurs sur les sujets qui les préoccupent. La valeur en est cependant limitée si nous considérons l'étendue du problème.

5. A la suite d'une étude publique menée par une presse libre et vigilante, des citoyens indignés ont exigé qu'on mette fin à l'inefficacité, à la maladresse et à l'arbitraire bureaucratiques, lorsqu'elles sont visibles. Là encore, la presse constitue un moyen bien limité de fournir aux citoyens une vaste information. Les domaines d'information sont si nombreux, que la presse ne peut les couvrir tous. La plupart de ses auditeurs ou lecteurs se désintéressent des questions qui ne sont pas urgentes et d'un intérêt immédiat. La presse se trouve ainsi limitée dans ses moyens d'action.

6. La dissimulation est un instinct bureaucratique naturel. La divulgation de renseignements autres que ceux que la loi ou les pressions publiques exigent de révéler peut être embarrassante pour le gouvernement et influer défavorablement sur la carrière des fonctionnaires concernés. Il peut arriver que le gouvernement soit incapable de justifier ses actions, donc il préfère le secret. Les raisons de ne pas révéler certains renseignements sont multiples. Toutefois, la plupart d'entre elles découlent d'une raison fondamentale: la politique. Il n'est pas dans l'intérêt du gouvernement de rendre publics des renseignements qui pourraient être embarrassants ou susceptibles d'entraîner un changement dans ses lignes de conduite.

7. L'Association des droits civils de la Région de la Capitale nationale, membre de la Fédération canadienne des associations des libertés civiles et des droits de l'homme est fermement convaincue que chaque citoyen a besoin non seulement d'une base juridique pour défendre son droit d'accès aux informations dont dispose le gouvernement, mais aussi qu'un effort concerté est nécessaire de la part des citoyens et des fonctionnaires pour parvenir à une prise de conscience de notre droit à l'information et de l'obligation qui nous incombe de rendre notre gouvernement plus ouvert.

RECOMMANDATIONS

1. L'adoption d'une loi accordant légalement aux citoyens le droit d'avoir accès à des renseignements sur le gouvernement fédéral et ses programmes.

Cette loi devrait comporter les dispositions suivantes:

i) Une déclaration claire et concise sur le droit d'un particulier ou d'un groupe d'avoir accès à des renseignements gouvernementaux.

ii) L'obligation, pour le gouvernement, de fournir des renseignements concernant ses activités.

iii) L'obligation, pour le gouvernement du Canada, d'établir une liste à jour de l'ensemble des documents préparés par tous les ministères ou organismes gouvernementaux ou à leur intention. Le citoyen ne peut pas demander des documents dont il ignore l'existence. Une liste des documents confidentiels ou secrets serait établie mais ces documents ne pourraient pas être consultés par le public, sauf dans les cas où la loi le prévoit. C'est essentiel. Les particuliers qui contestent la classification des documents pourraient exercer des pressions politiques visant à renverser cette décision.

iv) Definition of a document.

v) The establishment of an administrative agency to implement the task of indexing or listing all government documents.

vi) The exclusion clause: Certain documents such as those dealing with national defense, national security, foreign relations and other areas to be decided upon by public discussion. It is very important to define the exclusions clearly and to limit their applications.

vii) The establishment of an administrative tribunal with the ultimate power to decide which documents should be made public in disputes between the government and the citizen regarding access to information.

viii) A simple effective mechanism to enforce compliance with the terms of the act when necessary.

We also recommend that:

2. The government of Canada provide financial and technical assistance to public libraries, community advisory centres to assist them to organize collections of government documents in their communities and to make them accessible to the people.

3. A special effort be made to explain the intent of the proposed legislation to the Canadian people and federal civil servants. The legislation would have little effect if the public or the civil service failed to support its objectives.

4. The Association recognizes the complexity and breadth of our information economy. We subscribe to the text prepared by the Individual Information Institute which forms part of our brief and is attached hereto.

5. We approve of the principle that all governments have a legal duty to classify and standardize technical knowledge which is the subject matter of public policy issues.

6. We believe that only sophisticated statutory enactment will provide individuals and community groups with proper information which they can understand.

7. We support the principles contained in our proposed Canada Documents Act.

A
DECLARATION
OF
INDIVIDUAL
INFORMATION
RIGHTS

INDIVIDUAL
INFORMATION
INSTITUTE (Research Consultant to the National Capital Region Civil Liberties Association).
November 1975

ERIN HOUSE
355 Waverley Street
Ottawa, Ontario
Canada

iv) La définition d'un document.

v) La création d'un organisme administratif chargé d'assurer la classification et l'établissement de la liste de tous les documents gouvernementaux.

vi) La disposition d'exception: certains documents, tels que ceux qui concernant la défense et la sécurité nationales, les relations étrangères et d'autres sujets, dont le cas sera tranché par un débat public. Il est très important de définir clairement les cas d'exception et d'en limiter l'application.

vii) L'institution d'un tribunal administratif qui aurait le pouvoir de décider en dernier ressort quels documents devraient être rendus publics en cas de litige entre le gouvernement et le citoyen, concernant l'accès à des renseignements.

viii) Un mécanisme simple et efficace destiné à faire observer la loi au besoin.

Nous recommandons également:

2) Que le gouvernement du Canada fournisse une aide financière et technique aux bibliothèques publiques et aux centres d'information communautaires pour les aider à organiser des collections de documents gouvernementaux dans leur localité et les rendre accessibles à la population.

3) Qu'un effort spécial soit fait pour expliquer le but de la législation proposée à la population canadienne et aux fonctionnaires fédéraux. Cette mesure aurait peu d'effet si le public ou la Fonction publique n'appuyait pas ces objectifs.

4) Que l'Association reconnaisse la complexité et l'ampleur de notre économie d'information. Nous souscrivons aux textes préparés par l'*Individual Information Institute* qui font partie de notre mémoire et y sont annexés.

5) Nous approuvons le principe selon lequel tout gouvernement a l'obligation légale de classifier et de normaliser toutes les connaissances techniques qui font l'objet de questions de politique publique.

6) Nous estimons que seule l'adoption d'une loi précise assurera aux particuliers et aux groupes communautaires les renseignements qui leur sont nécessaires et qu'ils pourront comprendre.

7) Nous appuyons le principe contenu dans notre projet de loi sur les documents du Canada.

DÉCLARATION
DES
DROITS
DU
CITOYEN
À L'INFORMATION

INSTITUT
POUR L'INFORMATION DU
CITOYEN (conseillers à la recherche auprès de l'Association pour les libertés civiles de la région de la Capitale nationale)
Novembre 1975

Erin House
355, rue Waverley
Ottawa (Ontario)
Canada

TABLE OF CONTENTS

1. Preface—Declaration of Information
2. Introduction
3. A Declaration of Individual Information Rights
4. Summary
5. Bibliography
6. References

Appendix

1. Canada Documents Act
2. Index to Canada Documents Act

DECLARATION OF INFORMATION

1. We, as Canadian citizens, choose to organize ourselves politically under a Parliamentary System of Government because of the many benefits this form of Government offers. Regardless of forms, one of the issues all Canadians face in our urban technological society is information.

2. Information is a word which identifies the organization of technical knowlege for presentation to users. Information then is a user word and knowledge is a producer word.

3. Of late, many of us realize our environment is complex. Our environment is complex because so many of the issues we face are dependent upon knowledge systems we do not understand. World famine, inflation, pollution, fission, fusion, demand pull, cost push, G.N.P., electricity, how to fix our cars, televisions, radios, how to spend our free time when we do not have the ability to possess an active life skill so well that we enjoy using it—all these issues we face every day and quite often feel hopeless because we feel the parameters of such questions are beyond us. Certainly many tough questions and complicated answers cover many issues. However, certain issues involve politics because different levels of Government have the right, and depending upon the wishes of the people, the duty to enact legislation. What then is the responsibility of the political party forming the Government when facing a political issue involving technical specialized knowledge. At present, the only real responsibility of the Government is to control party members enough to get re-elected and to enact legislation favourable to current political opinion and to be able to provide facts to support the reasoning for handling a political issue involving specialized knowledge a particular way.

4. The question we raise is whether the Government should be under any duty to disclose certain political or public policy information to the individual. Economically, the less information citizens have, the more power the Government has. How much information are citizens entitled to is another question.

5. These two questions raise the following legal questions:

TABLE DES MATIÈRES

1. Préface—Déclaration sur le droit à l'information
2. Introduction
3. Déclaration des droits du citoyen à l'information
4. Résumé
5. Bibliographie
6. Références

Appendice

1. Loi sur les documents publics du Canada
2. Index à la loi sur les documents publics du Canada

DÉCLARATION SUR LE DROIT À L'INFORMATION

1. En temps que citoyens canadiens, nous avons choisi de régir la vie politique de notre pays suivant un système parlementaire à cause des nombreux avantages qu'offre cette forme de gouvernement. Quelles qu'en soient les formes, l'information représente le problème majeur auquel est confronté tout citoyen canadien au sein de notre société technologique urbaine.

2. Information veut dire la préparation de données techniques en vue de leur présentation aux utilisateurs. L'information est un terme d'utilisateur alors que la connaissance est un terme de producteur.

3. Depuis peu, certains d'entre nous se rendent compte de la complexité de notre environnement. Ce dernier est complexe car les nombreux problèmes auxquels nous sommes confrontés dépendent de systèmes techniques que nous ne comprenons pas. La famine mondiale, l'inflation, la pollution, la fission, la fusion, l'inflation par la demande, l'inflation par les coûts, le P.N.B., l'électricité, la façon de réparer nos voitures, les téléviseurs, les postes de radio, comment occuper ses loisirs lorsqu'on n'a pas les qualités requises qui nous permettent d'avoir une vie active et d'en jouir—nous sommes aux prises avec tous ces problèmes quotidiens et, très souvent, nous sommes désespérés parce que nous sentons que les paramètres de ces problèmes nous dépassent. De toute évidence, bon nombre de questions difficiles et de réponses compliquées recouvrent différents problèmes. Cependant, certains problèmes nécessitent une solution politique car les différents niveaux de gouvernement ont le droit, et tout dépendant du sentiment populaire, le devoir d'adopter des lois. Qu'en est-il alors des responsabilités du parti politique qui forme le gouvernement lorsqu'il est au prise avec un problème politique qui touche le domaine des connaissances techniques spécialisées. A l'heure actuelle, la seule responsabilité véritable qui incombe au gouvernement est d'exercer assez de contrôle sur les membres de son parti pour se faire réélire et adopter des lois favorables au courant d'opinion politique du moment, et enfin d'être à même de justifier par des faits sa façon d'aborder un problème politique qui touche le domaine des connaissances spécialisées d'une façon particulière.

4. Nous voulons savoir si le gouvernement devrait être tenu de révéler aux citoyens certains renseignements sur la ou les politiques d'intérêt public. En pratique, plus les citoyens sont tenus dans l'ignorance, plus le gouvernement dispose de pouvoirs. Il s'agit de savoir à quels renseignements les citoyens ont droit.

5. Ces deux points soulèvent les problèmes juridiques suivants:

(a) What is the legal duty of the Government to provide public policy information to the public,

(b) What is the legal right of the public to obtain political information,

6. We propose to deal with these questions in terminology all Canadians can understand for the spirit of information is the recognition of the fact that it is designed for the average Canadian who has acquired the right to vote.

7. Legally then, the Parliamentary System is a system of procedure and substance whereby opposition parties and the party in power, the Government, can discuss political information. Basically, the Government is vested with the responsibility of controlling and managing the affairs of the civil service to perform its policies which it can implement through legislation, regulation and policy. The Government is accountable to the House of Commons according to the rules of the House and the Government is vested with the duty to uphold House rules and the opposition parties are vested with the duty to ensure that House rules are upheld.

8. Generally speaking, the House of Commons speaks through debates, question periods and committees. In these forums, the subject matter of political information is raised and aired.

9. To speak specifically, what is the duty of the Government to account to the public for political action. First, the Government faces defeat where the political action it backs takes the form of legislation and is defeated. Further, the Government faces re-election every four or five years. At present then, we rely on the activity of the House of Commons and the acts of Canadian citizens to produce political information.

10. Many Canadians argue this present system is inadequate. Many Canadians argue that the present system allows the Government to withhold information and misuse information to gain politically. No doubt this is true for the economics of the situation requires some degree of this activity. However, many Canadians argue specifically that information produced with public funds should be made available to the public. This is a strong argument and it is very difficult to disagree with the proposition that a client is not entitled to disclosure of documents prepared to be used for his benefit by his parliamentary representative. For example, were you to hire a lawyer to lobby for particular legislation and provide him with monies to do so, you would reasonably expect that he be required to make available to you any and all documents he contracted for use in his conduct of any work on your behalf. This in fact is legally true.

11. Why then should the Government not be legally responsible to make available all documents it prepares or indirectly controls in the preparation of cases where such documents are created to benefit us. This statement is sound logic, economics and law. Many foreign countries, including Sweden and the United States of America, require just this under specific legislation. Further, exemptions are for specific matters only and all issues relating to the legal duty of the Government to disclose any document are subject to the rule of law which is the interpretation by a Judge sitting in a Court of law, of common law prece-

a) Le gouvernement est-il légalement obligé de fournir aux citoyens des renseignements sur des politiques d'intérêt public?

b) Le public a-t-il légalement le droit d'obtenir des renseignements politiques?

6. Nous nous proposons de discuter de ces questions dans une terminologie à la portée de tous les Canadiens, étant donné que l'information est conçue à l'intention du Canadien moyen qui a droit de vote.

7. Sur le plan légal, le parlementaire est un ensemble de procédures qui permet aux partis de l'opposition et au parti au pouvoir, c'est-à-dire le gouvernement, de discuter l'information politique. Fondamentalement, le gouvernement est chargé de contrôler et de gérer les activités de la fonction publique afin de mettre en œuvre les politiques qu'il peut appliquer par l'intermédiaire des lois, des règlements et des politiques. Le gouvernement doit rendre des comptes à la Chambre des communes, conformément au Règlement de la Chambre; il a le devoir de faire observer le règlement de la Chambre tout comme les partis de l'opposition.

8. Règle générale, la Chambre des communes s'exprime lors des débats, des périodes de questions et par l'intermédiaire des comités. Lors de ces forums, les sujets d'information politique sont évoqués et analysés.

9. Comment le gouvernement est-il tenu de justifier ses mesures politiques devant le public. En premier lieu, le gouvernement risque d'essuyer un échec lorsque la mesure politique qu'il appuie adopte la forme d'une loi et est défaite. En outre, le gouvernement doit chercher à se faire réélire tous les quatre ou cinq ans. Ainsi, à l'heure actuelle, il nous faut nous fier à l'activité de la Chambre des communes et à des initiatives des citoyens canadiens quant à l'information politique.

10. De nombreux Canadiens estiment que le système actuel est inadéquat. De nombreux Canadiens estiment que le système actuel permet au gouvernement de retenir des renseignements et de s'en servir abusivement afin d'amasser du capital politique. Cette affirmation est incontestable, car la structure même de la situation exige que cette activité ait lieu au moins dans une certaine mesure. Cependant, de nombreux Canadiens estiment surtout que l'information produite avec les fonds publics devraient être mise à la disposition du public. C'est un argument solide, et il est très difficile de ne pas être d'accord avec la proposition voulant qu'un client n'ait pas droit à une divulgation de documents préparés en vue de servir à son avantage par son représentant au Parlement. Par exemple, lorsque l'on engage un avocat pour faire une cabale dans le cas d'une loi précise, et qu'on lui fournit les fonds suffisants pour le faire, on s'attendrait raisonnablement à ce qu'il soit obligé de mettre à notre disposition tout document duquel il entend faire usage lorsqu'il effectue un travail pour notre compte. C'est en fait légalement vrai.

11. Pourquoi, alors, le gouvernement ne devrait-il pas être légalement responsable de la mise à la disposition du public de tout document qu'il prépare ou contrôle indirectement dans la préparation de causes où de tels documents sont créés en vue de nous avantager? Ce serait tout à fait logique, normal et légal. Dans de nombreux pays étrangers, y compris la Suède et les États-Unis d'Amérique, une loi prescrit exactement ces dispositions. En outre, les exemptions ne s'appliquent qu'à des cas précis et toutes les questions qui se rapportent au devoir judiciaire du gouvernement de divulguer tout document sont assujetties au

dent—that is all cases relating to the issue which have been heard prior.

12. We argue strongly that our Federal System of Parliamentary Government requires legislation to make available to any citizen any and all documents prepared under Government direction at the public's, and not the Government's, expense.

13. We argue that the following political principles must apply to any legislation enacted:

(a) All elected representatives have the right to disclosure of any document prepared by the civil service and the Government in the course of business.

(b) Any citizen has the right of access to any document any elected representative is entitled to disclosure of.

(c) Every Minister of the Government has the duty to index for public use any and all documents prepared in his Ministry.

(d) Every Minister of the Government has a duty to ensure that all relevant public policy subject matter relating to any public policy issue which reasonably could materially affect a substantial number of Canadians can be documented in such a manner that the House of Commons can properly deal with the issue.

(e) Every Minister of the Government has a duty to produce an index of any and all proposals for major public policy documentation in advance of preparation for House of Commons scrutiny.

(f) The Government in power has a duty to hold committee hearings in which all individual, community and special interest groups can become active in, for all legislative proposals relating to major public policy issues, upon such terms to be determined by a responsible House of Commons body that only meaningful and relevant knowledge and information need be dealt with.

(g) The Government in power has a duty to effect public cognizance considering the special nature of our economy, population location centres, employment activities and other public policy matters to heed carefully many of the matters we set forth in our full text which identifies the urban technological structure we live in and the specific legal act, *The Canada Documents Act*, we deem necessary for Canadians as individuals to be able to participate in our knowledge economy.

INTRODUCTION

1. In an economy which is coming to identify the limit of traditionally available physical assets, we are beginning to realize that our greatest and most limitless assets are mental rather than physical. Through a rationalization of physical assets, development of man made alternatives, and the researching of new products, we shall survive as a species. It is our evolutionary ability to change that is the essence of our race and the creative ability of every individual that characterizes mankind. Said U Thant, "... it is not resources that limit our decisions, it is decisions that create our resources.".

principe de droit que constitue l'interprétation par un juge qui siège à un tribunal, et au précédent du droit coutumier, soit toutes les causes connexes qui ont été entendues auparavant.

12. Nous considérons fermement que notre système fédéral de gouvernement parlementaire a besoin d'une loi qui permettra de mettre à la disposition de tout citoyen tout document préparé sous la direction du gouvernement et dont les dépenses sont imputables au public, et non au gouvernement.

13. Nous considérons que les principes politiques suivants devraient s'appliquer à toutes lois de cet ordre.

a) Tous les représentants élus ont le droit de divulguer tout document préparé par la Fonction publique et le gouvernement dans le cours des travaux du gouvernement.

b) Tout citoyen jouit du droit d'accès à tout document qu'un représentant élu a le droit de divulguer.

c) Tout ministre du gouvernement a le devoir de mettre à la disposition du public un index de tous les documents préparés par son ministère.

d) Tout ministre du gouvernement a le devoir de s'assurer que toute question pertinente de politique publique se rapportant à toute question politique publique qui pourrait raisonnablement s'appliquer matériellement à un nombre substantiel de Canadiens soit documentée de telle manière que la Chambre des communes puisse convenablement en traiter.

e) Tout ministre du gouvernement a le devoir de produire un index de toutes propositions de documentation relative à une politique publique importante avant même que cette documentation ne soit préparée en vue d'être examinée par la Chambre des communes.

f) Le gouvernement au pouvoir a le devoir de tenir des audiences de Comité au cours desquelles toute personne, tout groupe communautaire ou représentant des intérêts spéciaux puisse participer activement, dans le cas de toutes les propositions législatives se rapportant à des questions importantes de politique publique, selon des modalités, à être déterminées par un organisme responsable de la Chambre des communes, qui permettront que seuls les renseignements et l'information utils et pertinents soient débattus.

g) Le gouvernement au pouvoir a le devoir d'instruire le public sur la nature spéciale de notre économie, les principaux centres urbains, la situation de l'emploi et les autres politiques d'intérêt public, de manière à tenir compte de bon nombre des questions dont nous traitons dans notre mémoire, qui se veut le reflet de la structure technologique urbaine dans laquelle nous vivons, et de la loi en particulier, la *loi sur les documents du Canada*, car nous estimons que ces éléments sont essentiels si l'on veut que les citoyens canadiens puissent s'intégrer dans le contexte d'une société informée.

INTRODUCTION

1. Dans une économie qui peut maintenant prévoir les limites des ressources matérielles traditionnelles nous commençons à nous rendre compte que nos plus grandes ressources, celles que nous pouvons utiliser sans limite, sont des ressources mentales et non matérielles. La rationalisation des ressources matérielles, l'élaboration par l'homme de solutions de rechange et la recherche de nouveaux produits, nous permettront de survivre en tant qu'espèce. C'est la capacité de l'homme de s'adapter aux changements qui constitue l'essence de la race humaine, et c'est la créativité de chaque homme qui caractérise l'huma-

nité. Comme l'a déclaré U Thant, «—ce ne sont pas les ressources qui limitent nos décisions, ce sont les décisions prises qui créent nos ressources».

2. Today we live in a complicated world. Life is no longer easy. Running and bustling we lay waste our powers. "The world is too much with us" said Wordsworth, ... "little we see in nature that is ours ... ". Too many of us feel that large scale institutionalism and overspecialization is the fixture of the marketplace yet too few of us can articulate why.

2. Le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui est compliqué. Vivre n'est plus chose facile. Dans notre course continuelle, nous gaspillons nos pouvoirs. Wordsworth n'a-t-il pas déclaré «—la réalité du monde nous dépasse— il est peu de chose dans la nature qui porte notre marque—«. Trop d'entre nous sentent que l'institutionnalisme outré et la surspécialisation, sont l'essence même de notre système de marché, pourtant trop peu peuvent expliquer pourquoi.

3. During the American Revolution, Burke told the House of Commons in England that every American carried a copy of Blackstone. Said Burke, "every American is a lawyer". Said the Americans, "no taxation without representation". In the days of our forefathers, Macdonald, then Prime Minister, once argued with Blake, Opposition Leader, in the House of Commons for over five hours. These individuals debated the greatest public policy issue Canada ever faced, the creation of the C.P.R. Imagine, five hours. We should consider for a moment the detail of the many issues involving this prime issue. No doubt, Macdonald lasted through the debate on slow gin. Yet Blake likely relied on pure fact. To think any two men could command the respect of the House for five hours today borders on fiction.

3. Au cours de la révolution américaine, le député Burke déclara devant la Chambre des communes d'Angleterre que tous les Américains portaient sur eux une copie du Code de Blackstone. D'après Burke, tous les Américains étaient des juristes. D'après les Américains, «pas d'impôt sans représentation». Au temps de nos arrières grands-parents, le Premier ministre MacDonald a un jour débattu pendant plus de cinq heures une question avec le député Blake, chef de l'Opposition, dans la Chambre des communes. Ces deux hommes discutaient de la question de politique publique la plus importante jamais soulevée au Canada, la création du Canadien Pacifique. Incroyable mais vrai, le débat dura plus de cinq heures. Nous allons maintenant analyser les nombreux points précis sous-jacents à cette grande question. Il ne fait aucun doute que MacDonald abreuvait sa verve de «sloe gin». Blake pour sa part, s'en tenait aux faits tout simplement. Il est inimaginable de nos jours que deux hommes puissent mener un débat en Chambre pendant cinq heures.

4. Today certain public policy issues are crucial as well, yet their assumptions, premises, alternatives and knowledge models require such a degree of specialist awareness that the longest Stanfield and Macdonald could last debating the issue of a cross Canada CN-CP computer highway system would be fifty minutes. Referral would be necessary. To a stated question, to committee, to the order paper, ... to the experts. Most major public policy issues today involve so much specialized knowledge that our parliamentary representatives cannot debate them. Is this situation necessary or have all of us become too lazy, overdependent on specialists, and afraid to ask questions we are uncertain of.

4. De nos jours aussi, certaines questions de politique publique revêtent une importance capitale. Cependant, les hypothèses, prémisses, solutions de rechange et connaissances de base y afférentes exigent un tel degré de spécialisation, que Stanfield et Macdonald ne pourraient débattre la question de l'établissement d'un ordinateur CN-CP d'un océan à l'autre que pendant 50 minutes au plus. Il leur serait nécessaire, en outre, de recourir à de nombreuses aides. Il leur faudrait recourir à une question déjà soulevée, au Comité, à l'ordre de renvoi, à des experts. La plupart des grandes questions de politique publique de nos jours exigent tellement de connaissances spécialisées que nos représentants au Parlement ne peuvent tout simplement pas les débattre. Cet état de chose est-il inévitable ou sommes-nous tous devenus trop paresseux, trop dépendants des spécialistes et avons-nous peur de poser les questions qui nous viennent à l'esprit?

5. Surely, any issue which materially affects a substantial number of Canadians enough to be capable of legally affecting them should be capable of public definition. Must the Cabinet of the Government not glean specialized knowledge in a form any reasonable man can understand. The answer must be yes if we are to have any faith in the ability of our Ministers of the Crown to exercise their discretion properly. The technology of the Cabinet is simple—information design, the organization of technical knowledge for presentation to users in a form they understand, from a source they trust, at a cost they can afford, at a time they need the information.

5. Toute question ayant des effets concrets sur un nombre suffisamment grand de Canadiens pour faire l'objet d'un texte législatif devrait aussi pouvoir faire l'objet d'une définition publique. Le Cabinet du gouvernement ne devrait-il pas mettre les données spécialisées sous une forme raisonnablement accessible aux Canadiens? Nous devons répondre par l'affirmative, si nous voulons que les Canadiens aient foi en la capacité des ministres de la Couronne d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires. La fonction du Cabinet est fort simple: cueillette de renseignements, organisation des renseignements techniques pour qu'ils puissent être présentés aux intéressés dans une forme qu'ils puissent comprendre, d'une source en laquelle ils ont foi, à un coût qu'ils peuvent aborder, au moment où le besoin de renseignements se fait sentir.

6. When we consider the vast financial resources we, the citizens of our country, make available to the Government to properly guide the federal civil service to help us in federal matters, we must ask ourselves if the government is properly serving us. At all times when we find ourselves so unaware of the particulars of any dispute, we conjure distrust of any institution that privately harbours knowledge and which represents technical knowledge in such a specialized form that we cannot understand it.

7. We, the public, pay for the production of all government documents, yet we are unable to obtain copies of same. Our public well being is the purpose of our government yet the government refuses to identify the research and information summaries upon which government legislation is based.

8. When we live in a world where so much of our predominant urban existence is dependent technical systems, is it not time we began a new public policy chant.

9. The answer then is that all public policy issues, even the tough ones can be defined publicly and that the Government has a responsibility to make this information available to members of the House, the Senate and the public. The Government is the vested trustee of public policy knowledge and we as Canadians have a legal guarantee to security of our person as individuals to be reasonably aware of our legal status as individuals in our public environments.

10. All Canadians should therefore demand "no public legislation without public documentation" and "no public taxation without public accountability".

11. We must all recognize that we now live in a knowledge economy where specialized knowledge is the primary source of production and the primary issue in any major public policy matter. It is in this area that our legal status needs definition and our individual rights protection.

12. We are all individuals capable of much and always demanding of more. Yet "more" is both an implied right and duty. The duty to become informed we want, the right to become informed we now ask for. In the vein of Burke, we need articulation by Parliament that every Canadian is an individual capable of publicly participating in our public environments.

A DECLARATION OF INDIVIDUAL INFORMATION RIGHTS

1. We are Canadians

2. We live in:— Federal
Provincial
Regional
Urban
Municipal
Community, and
Individual environments

6. Lorsque nous considérons la vaste étendue des ressources financières que nous, citoyens canadiens, mettons à la disposition de notre gouvernement pour qu'il veille à ce que les fonctionnaires fédéraux nous prêtent toute l'assistance voulue, nous pouvons nous demander si le gouvernement fait bon usage de ces ressources. Toutes les fois que nous nous rendons compte que bien des données nous manquent pour comprendre le fond d'une question en litige, nous éprouvons de la méfiance à l'égard de toute institution refusant de divulguer des renseignements et dont les connaissances techniques se présentent sous une forme tellement spécialisée qu'elles ne nous sont pas accessibles.

7. Nous, citoyens canadiens, payons pour la production de tous les documents gouvernementaux et sommes incapables d'en obtenir des exemplaires. Notre gouvernement, qui est censé veiller au bien-être public, refuse de faire connaître les résumés des études menées et des renseignements recueillis, sur lesquels se fondent les lois qu'il adopte.

8. A notre époque, la plupart des citoyens vivent dans des centres urbains et leur existence repose sur des systèmes techniques. N'est-il pas temps de donner une nouvelle orientation à notre politique publique?

9. En réponse à cette question, nous alléguons que toutes les questions de politique publique, même les plus litigieuses, peuvent être définies publiquement et que le gouvernement a la responsabilité de mettre tous les renseignements pertinents à la disposition des députés, des sénateurs et du public. C'est le gouvernement qui détient tous les renseignements concernant la politique publique. Nous, citoyens canadiens, avons le droit d'exiger que notre sécurité en tant qu'individus soit garantie et que tous les renseignements nécessaires concernant notre statut légal en tant qu'individus dans tous les aspects de notre vie quotidienne nous soient divulgués.

10. En conséquence, tous les Canadiens devraient exiger «qu'aucune loi ne soit adoptée sans que le public en soit informé» et «qu'aucun impôt ne soit adopté qui ne soit publiquement justifiable».

11. Nous devons tous reconnaître que nous vivons dans une économie basée sur les connaissances, où les connaissances spécialisées sont la première source de production et le point le plus important de toute grande question de politique publique. C'est à cet égard qu'il importe de définir notre statut légal et de protéger nos droits individuels.

12. Chacun de nous est en mesure de donner beaucoup et de toujours demander plus. Cependant, «plus» est à la fois un droit implicite et un devoir. Nous voulons l'obligation d'être renseignés, nous demandons le droit d'être renseignés. Dans la même veine que Burke, nous voulons que le Parlement énonce que tout Canadien est en mesure de participer ouvertement à nos discussions publiques.

DÉCLARATION SUR LES DROITS DU CITOYEN À L'INFORMATION

1. Nous sommes Canadiens

2. Nous habitons dans des milieux:—fédéraux
provinciaux
régionaux
urbains
municipaux
communautaires
et personnels

3. Politically, certain legal rights and responsibilities identify each environment. These legal rights are democratic rights which enable us to participate in our environments. In precedent, the legal right to vote and responsibility to pay taxation are but one small slice of our democratic coinage.

4. Democracy is not solely the subject matter of legal and political environments. Democracy involves individual, cultural, social, technological, economic and institutional environments as well.

5. In former times, the scope of knowledge and the complexity of environmental disciplines was much simpler. Quite properly, the legal and political environments identified and correlated somewhat clear value systems accounting for the interplay of these disciplines in political public policy decisions.[1]

6. With the fantastic growth of knowledge within, and away from, traditional disciplines of late, too many citizens are unable to grasp even the rudiments of particular knowledge models within given disciplines. Each day, government, newspapers, television stations and all media producers assault our citizens with specialist terminology we do not understand. Each day we feel we are losing control of our ability to individually understand what is happening. Terms such as fission, fusion and inflation fog our ability to conceptualize policy issues.[2]

7. Our task then is to attempt to identify what is happening and to articulate the responsibility of our different levels of government to guide and help us. Traditionally, the liberal democratic tradition of western society was designed to enhance the free development of the individual human personality in all environmental areas.[3] Today, the information overload of specialized knowledge systems challenges the security of the individual to comprehend reality. In our modern technological society, the traditional free development of the individual is becoming constrained.[4]

8. Our modern technological society is just a stage in the process of technology growing at a geometric rate. During the fifteenth century, one monumental event occurred that began the age of engineering and changed our planet forever. The development of the printing press, which made possible the permanent catalogue of knowledge, greatly simplified its collection[5]. As slowly and as surely as a wagon rolling down a hill accumulates speed, man's knowledge began to grow.

9. The investigation of Newton, Galileo, Watt and other scientists created a viable body of scientific knowledge. These concepts were sharpened by the application of the scientific method of observing, measuring and predicting the laws and principles that underlie the behaviour of natural phenomenon[6]. The cataloguing of this scientific work and the ability of others to develop and perfect design systems led to the creation of machinery. Machine tools predated power driven machinery and the standardization of power driven machinery created the industrial revolution[7].

3. Du point de vue politique, certains droits et devoirs d'ordre juridique distinguent chaque milieu. Ces droits juridiques sont des droits démocratiques qui nous permettent de participer à la vie de notre milieu. Par précédent, le droit juridique de voter et le devoir de payer ses impôts ne sont qu'une petite tranche de notre héritage démocratique.

4. La démocratie n'est pas uniquement juridique et politique. La démocratie comprend les milieux personnels, culturels, sociaux, techniques, économiques et institutionnels.

5. Auparavant, l'envergure des connaissances et la complexité des disciplines des milieux étaient beaucoup plus simples. A juste titre, les milieux juridiques et politiques distinguaient et reliaient certains systèmes de valeur bien définis responsables des effets combinés de ces disciplines dans les décisions politiques sur les règlements d'ordre public.[1]

6. Avec l'incroyable développement des connaissances au sein des anciennes disciplines traditionnelles, et même à l'extérieur de ces domaines, trop de citoyens ne sont pas en mesure de comprendre même les rudiments de modèles de connaissances particuliers à certaines disciplines données. Chaque jour, le gouvernement, les journaux, la télévision et tous les autres média d'information assaillent nos concitoyens avec une terminologie spécialisée que nous ne comprenons pas. Nous sentons tous les jours que nous perdons le contrôle de nos aptitudes à comprendre tout seuls ce qui se passe. Des mots tels que fission, fusion et inflation brouillent notre aptitude à concevoir les questions d'ordre politique.[2]

7. Ainsi, notre tâche est d'essayer d'identifier ce qui se passe et d'énoncer les responsabilités des divers paliers de notre gouvernement pour nous guider et nous aider. Par tradition, la tradition démocratique libérale de la société occidentale était destinée à mettre en valeur le libre développement de chaque personnalité de tout être humain, dans tous les domaines du milieu.[3] Aujourd'hui, la surcharge de renseignements de systèmes de connaissances spécialisées défie la certitude que l'individu croit avoir de pouvoir comprendre la réalité. Dans notre société moderne et technique, le libre développement traditionnel de l'individu se restreint de jour en jour.[4]

8. Notre société moderne et technique n'est qu'une simple étape dans le processus du développement technique qui avance dans une proportion géométrique. Au quinzième siècle, un événement sensationnel s'est produit, donnant ainsi naissance à l'ère du génie, et a changé pour toujours notre planète. L'invention de la presse à imprimer, qui a rendu possible un catalogage permanent des connaissances, a grandement simplifié leur rassemblement.[5] Petit à petit, les connaissances de l'homme ont fait boule de neige.

9. Les recherches de Newton, de Galilée, de Watt et d'autres hommes de science ont créé un ensemble cohérent de connaissances scientifiques. Ces concepts ont été mis au point grâce à l'application de la méthode scientifique consistant à observer, à mesurer et à prédire des lois et des principes qui régissent les phénomènes naturels.[6] Le rassemblement de ces recherches scientifiques et l'aptitude des autres à concevoir et mettre au point des projets, a conduit à la construction des machines. Les machines outils ont précédé les appareils moteurs et la standardisation de ces derniers a entraîné la révolution industrielle.[7]

10. Steel and iron became workable materials. Man made production systems developed. Power driven machinery required the financing of large plants and large plants developed the concept of capital which became the dominant factor of production[8]. It became necessary to locate large scale "capitalized" plants near labour pools. Large labour pools led to consumer markets and consumer markets led to mass markets. Mass markets hastened the development of specialized labour and the ability to create production systems featuring economies of scale. Large production systems employing specialized labour then provided the financial basis for the development of scientific research as a primary source of industrial production.

10. L'homme a réussi à travailler l'acier et le fer et à inventé des systèmes de production. Les appareils moteurs ont nécessité le financement de grandes usines qui ont engendré à leur tour la notion de capital qui est devenue le facteur dominant de la production.[8] On a dû installer les grosses industries près des centres de main-d'œuvre. Ces centres ont donné naissance aux marchés de consommation et ces derniers, aux marchés collectifs. Les marchés collectifs ont précipité le développement de la main-d'œuvre spécialisée et l'aptitude de créer des systèmes de production qui permettaient des économies d'échelle. La production à grande échelle, employant une main-d'œuvre spécialisée, a ensuite fournie la base financière au développement des recherches scientifiques en tant que source première de la production industrielle.

11. The consequence of this pattern is the evolution of a knowledge economy which characterizes research and development as the principal activity and source of productive organization. The identity of technical knowledge specialists occupying positions as major decision makers in large organizations is the appearance of our economy and the power of specialist decision makers is the reality of our environment. The challenge of this situation is the ability of the individual to comprehend the work of the ever increasing number of technical specialists and specialities and thereby protect the ability of individuals to publicly participate in public policy issues and political opinion formation. Specifically, inflation is a political issue. Demand-pull and cost-push are economic issues. Identifiable macro-economic alternatives are public policy issues.[9]

11. Ce mode de développement a eu pour conséquence l'évolution d'une économie basée sur les connaissances qui a pour caractéristique la recherche et le développement en tant qu'activité principale et source d'organisation productive. Le rôle des spécialistes ayant des connaissances techniques et occupant les postes de direction au sein d'importants organismes est une caractéristique de notre économie et le pouvoir des spécialistes qui prennent les décisions est l'aspect réel de notre environnement. L'aspect stimulant de cette situation est la capacité de l'individu à comprendre le travail du nombre toujours croissant de spécialistes et leurs spécialités, et de cette façon de protéger la capacité des particuliers à participer publiquement à la discussion des questions de politique et à la formation de l'opinion politique. L'inflation est essentiellement une question politique. L'inflation par la demande et l'inflation par les coûts sont des questions économiques. Les éventualités macro-économiques définissables sont des questions de politique publique.[9]

12. Authoritative statistics show that book production has grown from 285,000 titles in 1955 to 364,000 in 1960, to 487,000 in 1968 and to 546,000 in 1970 the last year for which complete statistics are available. When the statistics for 1974 are known, they will undoubtedly exceed 600,000; and by the year 2,000 the annual world production could very well reach the million mark[10]. After centuries of travel at 30 kilometers per hour, man can now travel at 50,000 kilometers per hour and more[11]. It appears to be that whereas the cornerstone of craft industrialism was tradition and precedent, the staple of scientific industrialism is change and innovation. Technological growth therefore appears to be exponential and a self-generating resource of urban growth.

12. Des statistiques rigoureuses indiquent que la production de livres a passé de 285,000 titres en 1955 à 364,000 en 1960, à 487,000 en 1968 et à 546,000 en 1970 la dernière année pour laquelle on peut obtenir des statistiques complètes. Lorsqu'on connaîtra les statistiques pour 1974, leur nombre dépassera certainement 600,000; et en l'an 2000 il est très possible que la production internationale annuelle atteigne le million.[10] Après avoir, pendant des siècles, voyagé à 30 kilomètres à l'heure, l'homme peut actuellement voyager à 50 mille kilomètres à l'heure et davantage.[11] Apparemment, tandis que la tradition et l'antécédent étaient la pierre angulaire de l'industrialisme artisanal, le changement et l'innovation sont des facteurs essentiels de l'industralisme scientifique. Par conséquent, le développement technique semble être exponentiel et une ressource qui favorise elle-même le développement urbain.

13. Says one author identifying the growth of Canadian cities:

"... the modern urban unit grew in tandem with the new source of economic power, technological advance ... it was only with the technological advances of the eighteenth century that the city's expansion became endogenous and self-sustaining, for it is the central feature of this new technology that it is self re-inforcing ... Cities, then, are what makes the modern economic systems work. Without them, there may be improvement, but it necessarily will be at a low level of efficiency and gener-

13. Parlant du développement des villes canadiennes, un auteur dit ceci:

«... le centre urbain moderne s'est développé de concert avec la nouvelle source de pouvoir économique, le progrès technique ... ce n'est qu'à la suite des progrès techniques du 18e siècle que l'expansion urbaine est devenue endogène et autarcique, parce que la caractéristique centrale de cette nouvelle technologie est qu'elle se renforce d'elle-même ... Par conséquent, les centres urbains sont les éléments qui assurent le fonctionnement des systèmes économiques modernes. Sans eux, les améliorations

ally not self-sustaining. It is the city that provides a direct link between all the macro-variables: capital formation, labour supplies, technological change, incomes, markets."[12]

14. The advancement of technology has taken the foreground as an index of our human identity and the arts, as a measure of community and individual achievement, are declining. Standing outside his single family farm house, the self-employed farmer was proud, flexible and independent. Slouched in the doorway of the office tower leading to his desk on the 17th floor, the specialist executive knows he is little needed. To too many of us, large-scale institutionalization characterizes our lifestyle.

15. Too much of our present day technological system lies in the hands of the scientific and technological elite, the designers of science. Says Galbraith, the economist, "we have lost control"[13]. Says Suzuki, the biologist, "scientific policy will determine public policy"[14], says Creighton, the historian, "we are kneeling at the altar of the G.N.P."[15], said Wordsworth, the poet, "we have thrown our hearts away . . .".

16. Regardless of our philosophical sentiment, the fact remains that we live in an age of oligopolistic institutions where the market forces of Adam Smith have been buried. We should no longer rule ourselves from the graves of our forefathers. The identity of stratified markets and dominant institutions in a new pluralist society is reality[16]. To fight technology will serve no purpose. Rather, we must learn to become its masters.

17. Reality is the identification of the fact that in 1800, 80% of the people who lived in America were farmers. Today less than 8% live on farms and this includes many who are non-farmers. Today, roughly 40% of our labour force produce goods and more than 50% push paper[17]. The fact is that technology has taken people off the farms and placed us in offices.

18. The scope of the knowledge sector of our economy is expanding rapidly. In 1955, the knowledge industries which produce and distribute ideas and information rather than goods and services accounted for 25% of G.N.P. By 1965, the figure was 35%. By 1975, the figure became 50%[18]. And the size of major institutions in knowledge and capital intensive industries is even more dramatic. Statistics identifying the degree of concentrated ownership of research and development, major profitable patents, sales and assets controlled by certain few firms in most major industries identify the power of large scale institutionalism.[19]

19. It is not argued that the products and services of large scale institutions are uneconomical from the viewpoint of consumers. The consumer cost-benefit issue of monopoly and oligopoly markets for capital and knowledge intensive industries is an economic issue. The public policy issue of these large scale institutions is this:

sont possibles, mais elles auront lieu nécessairement à un niveau inférieur d'efficacité et généralement elles ne sont pas autarciques. C'est le centre urbain qui fournit un lien direct entre toutes les macro-variables: formation de capitaux, approvisionnement en main-d'œuvre, changements techniques, revenus, marchés.«[12]

14. Le perfectionnement des moyens techniques est maintenant au premier plan comme indice de notre valeur humaine et les arts, qui permettent d'évaluer les résultats du travail individuel et collectif, périclitent actuellement. Debout à l'extérieur de sa maison de ferme unifamiliale, l'agriculteur qui travaillait à son compte était fier, souple et indépendant. Courbé dans l'encadrement de la porte de la tour de bureaux qui conduit à son bureau au 17e étage, le spécialiste administrateur sait qu'on a peu besoin de lui. Pour beaucoup trop d'entre nous, une institutionnalisation excessive caractérise notre style de vie.

15. Une trop grande partie de notre système technique actuel est entre les mains d'une élite scientifique et technologique qui sont les concepteurs de la science. L'économiste Galbraith déclare: «Nous avons perdu le contrôle»[13] et le biologiste Suzuki, d'ajouter: «la politique scientifique déterminera la politique publique».[14] De l'avis de l'historien Creighton: «Nous nous agenouillons à l'autel du PNB,«[15] et le poète Wordsworth de dire: «nous avons jeté nos cœurs loin de nous . . .»

16. Quelle que soit notre conception philosophique, le fait demeure que nous vivons à une époque d'institutions d'oligopole où les forces du marché d'Adam Smith ont été enterrées. Nous ne devrions plus nous gouverner suivant les préceptes de nos ancêtres. L'existence de marchés stratifiés et d'institutions dominatrices dans une nouvelle société pluraliste est une réalité.[16] Il est inutile de s'opposer à la technologie, au contraire, nous devrons apprendre à la maîtriser.

17. La réalité consiste à reconnaître le fait qu'en 1800, 80% des habitants de l'Amérique étaient des agriculteurs. Actuellement, moins de 8% d'entre eux vivent dans des exploitations agricoles y compris un grand nombre qui ne sont pas des agriculteurs. Actuellement, environ 40% de notre population active produit des biens et plus de 50% travaillent dans des bureaux.[17] Le fait est que la technologie a dépeuplé les campagnes au profit des bureaux.

18. Le champ d'action du secteur des spécialistes de notre économie s'étend rapidement. En 1955, les industries de connaissance, qui produisent et distribuent des idées et de l'information plutôt que des biens et des services, représentaient 25% du P.N.B. Vers 1965, la proportion était de 35%. En 1975, elle s'élevait à 50%.[18] Et la taille des principales institutions des industries axées sur la connaissance et le capital est encore plus importante. Des données statistiques sur le degré de concentration privée de la recherche et du développement, de grands brevets lucratifs, des ventes et des avoirs régis par une poignée de sociétés dans la plupart des grandes industries, illustrent le pouvoir de l'institutionnalisme à grande échelle.[19]

19. Nous ne prétendons pas que les produits et services des institutions de vaste envergure ne sont pas rentables du point de vue du consommateur. La question de rentabilité pour le consommateur des monopoles et des oligopoles pour les industries axées sur le capital et les connaissances est un problème économique. Le problème de politique publique que pose ces institutions à grande échelle est celui-ci:

that large scale institutions have the economic power to finance privately technical knowledge which is quite often the subject matter of public policy issues.

The conclusion of the argument is that the application of a large part of private knowledge models is the creation of large scale institutions such as G.M., Ontario Hydro and IBM[20]. The consequence of the argument is that no individual nor community group can finance the cost of identifying such privately developed knowledge systems to the degree that such systems can be publicly assessed.

20. It is here that the crux of the issue exists. We argue that privately and publicly financed research and development programs give rise to private knowledge systems.

We argue that these systems have the potential to materially affect the public domain and are therefore the property of public policy knowledge.

We further argue that such knowledge systems cannot be assessed and questioned by individuals and community groups because of the excessive cost of obtaining this information privately and its unavailability publicly. The governments of our country then must face the issue of assuming responsibility for privately produced knowledge models which can affect the public domain. Governments according to our common law principles of participatory democracy can only properly act upon such knowledge where the public is made aware of the particulars and consequences of such systems prior to public application.

21. The tragedy of the situation then is that the cost of public information is unaffordable where most information is marketed privately or controlled by special interest groups who cloak their specialist knowledge in jargon to protect their special status. The breadth of scientific knowledge and the inability of our citizenry to scrutinize and assess technical knowledge systems challenges our ability to become informed, cross-examine, participate and judge large environmental and institutional decision-making technologies that may affect our future irreparably[21]. This dilemna questions our public skill to identify changing environments and adapt to them. This dilemna forecasts a limit to technological change and a demand for outright wage-price-rent-knowledge and scientific controls.

22. Just as cities enacted land use or planning controls, so too the public requires knowledge controls. Unless enacted by governments on a conciliatory basis, citizens will react and cause serious social impairment if we are required to introduce these controls on our own.

23. The fact that Canada is hardly more than a collection of 190 urban centres where 80% of us live and 90% of us work should be publicized[22]. The fact that Canada is the smallest industrial market in the western world with the highest tariff wall[23] and debt per capita in the world should be public knowledge[24]. The fact that we are quickly moving into a majority urban tenant status society[25] is part of our

les institutions à grande échelle ont le pouvoir économique de financer privément la connaissance technique, ce qui fait très souvent l'objet de questions de politique publique.

La conclusion de cette thèse est que l'application d'une grande partie des modèles de connaissance privés est la création d'institutions de vaste envergure telles G.M., Ontario Hydro et IBM[20]. La conséquence de cette thèse est qu'aucun particulier ni groupe communautaire ne peut assumer le coût de l'identification de tels systèmes de connaissance élaborés privément au point où ces système peuvent être évalués publiquement.

20. C'est là que réside le nœud du problème.

Nous soutenons que des programmes de recherche et de développement financés privément et publiquement engendrent des systèmes de connaissance privés.

Nous affirmons que ces systèmes ont le pouvoir d'influencer matériellement le domaine public et relèvent donc de la politique publique. Nous soutenons de plus que de tels systèmes de connaissance ne peuvent être évalués et remis en question par des particuliers et des groupes communautaires en raison des coûts excessifs pour obtenir cette information privément et de son inaccessibilité pour le public. Les gouvernements de notre pays doivent alors envisager d'assumer la responsabilité pour la production privée de modèles de connaissance qui peuvent toucher le domaine public. Les gouvernements conformément aux principes de démocratie de participation en droit commun ne peuvent correctement légiférer sur cette connaissance que si le public est sensibilisé aux particularités et aux conséquences d'un tel système avant qu'il ne soit appliqué au public.

21. Le côté tragique de la situation est que le coût de l'information publique est inabordable lorsque la plus grande partie de l'information est commercialisée privément ou contrôlée par des groupes d'intérêts spéciaux qui cachent leur connaissance de spécialistes dans un jargon de façon à protéger leur satut particulier. L'ampleur de la connaissance scientifique et l'inaptitude de nos citoyens à scruter et à évaluer les systèmes de connaissances techniques remettent en question notre aptitude à devenir informé, à soupeser, à participer et à juger pour ce qui est des grandes techniques de prise de décisions aux niveaux écologique et institutionnel qui peuvent influer sur notre avenir de façon irréparable.[21] Ce dilemme met en doute l'aptitude du public à identifier les milieux changeants et à s'y adapter. Ce dilemme laisse entrevoir une limite aux changements technologiques et la nécessité de contrôles sévères de la connaissance sur les salaires, les prix, les loyers et la connaissance scientifique.

22. Tout comme les villes légifèrent la planification et des mesures de contrôle pour l'utilisation des terres, de même le public a besoin de moyens de contrôler la connaissance. A moins que les gouvernements n'adoptent des lois dans un esprit de conciliation, les citoyens réagiront et causeront un bouleversement social grave s'ils sont obligés de créer ces mesures de contrôles de leur propre chef.

23. Le fait que le Canada soit à peine plus qu'une collection de 190 centres urbains où 80% d'entre nous vivent et 90% y travaillent, devrait être rendu public [22]. Le fait que le Canada soit le plus petit marché industriel du monde occidental, doté de la barrière tarifaire[23] et de la dette par habitant les plus élevées du monde devrait être connu du public [24]. Le fait que nous avancions rapidement vers un

public policy environment. So how is the fact that over 60% of our economy is foreign owned using foreign licenses with little interest to develop new technology. And the fact that three of nine chartered banks, or 33% of our banking industry control in excess of 80% of banking industry sales should be publicized[26].

24. Rather than lament the tragedy of this large scale institutionalization of economic power which controls the knowledge explosion, we should face the challenge of the situation. From the viewpoint of government, the present all encompassing fog of specialist knowledge places a responsibility upon government to classify and standardize the meaning of many of the terms which each specialist discipline monopolizes. The challenge of government is to standardize and classify technical knowledge not from the standard and classification bias of the specialist producer but from the viewpoint of the user—the average Canadian, willing and wanting to participate in our democratic form of government.

25. It is not argued here that the government has a responsibility to classify all technical knowledge. However, it is argued that where a government faces a public policy issue which in a political perspective materially affects a substantial number of Canadians, then such a government has the responsibility to document the knowledge which is the subject matter of the issue from the viewpoint of the user public. Only then can members of the public form political opinions and thereby participate in government.

26. The precedent for the right of the public to be capable of identifying and assessing public policy decisions is the tradition of the common law[27]. The essence of the common law was a common system of classification and standardization of court cases through the medium of printed case by case court reports available cheaply and timely. This simplified system effected a legal system available to all citizens. Within this past decade, there has been a trememdous shift of legal jurisdiction formerly the property domain of the Courts to governments and governmental agencies. The enactment of federal government wage-price controls[28] under government supervision before a federal government Anti-Inflationary Board is the clearest example of this shift. Too, the information models[29]—the "decisions, judgments, awards, orders and findings" of these agencies and tribunals have become highly sophisticated, similar many say to the sophistication of the special interest groups who appear before these bodies[30]. This shift of jurisdiction combined with the growth in legal governmental, and political usage of specialist terminology vests a responsibility upon the government which at present has neither common law nor statutory basis[31].

Generally speaking, there is no common law nor statutory duty upon the Crown to provide public policy information to its citizens. Further, the refinement of common law arguments to place such a duty upon government would likely be illogical considering the vast legal jurisdictional area that governments appear to have raided away from the Courts through the voluminous enactment of legislation administered by its self-appointed boards[32].

type de société majoritairement urbaine fait partie de notre sphère de politique publique. Comment se fait-il alors que plus de 60% de notre économie appartient à des étrangers qui utilisent des permis étrangers et qui n'ont aucun intérêt à élaborer de nouvelles techniques. Et le fait que 3 des 9 banques à charte, soit 33% de notre activité bancaire, contrôlent plus de 80% des ventes de cette industrie devrait être connu du public.

24. Au lieu de se lamenter sur le caractère tragique de cette institutionnalisation à grande échelle du pouvoir économique qui contrôle l'explosion des connaissances, nous devrions songer à faire face à la situation. Le gouvernement, devant le brouillard actuellement total qui voile la connaissance spécialisée, devrait prendre la responsabilité de classer et de normaliser la signification de nombreux termes que monopolise chaque discipline spécialisée. Le défi lancé au gouvernement est de classer et de normaliser les connaissances techniques non sous l'angle de la norme et de la classification qui est celui du producteur spécialisé, mais du point de vue de l'utilisateur—du Canadien moyen, désireux de participer à notre forme démocratique de gouvernement.

25. Nous ne prétendons pas ici que le gouvernement a la responsabilité de classer toutes les connaissances techniques. Toutefois, nous croyons que lorsqu'un gouvernement fait face à une question de politique publique qui, dans une perspective politique, influe considérablement sur un nombre important de Canadiens, alors, il a la responsabilité d'informer le plus possible sur la connaissance, ce qui est le nœud de la question du point de vue de l'utilisateur public. Alors seulement le public pourra se former des opinions politiques et participer ainsi aux décisions du gouvernement.

26. Le *common law* est le précédent qui confère au public le droit d'identifier et évaluer les décisions relevant de la politique envers le public[27]. Le *common law* consistait essentiellement en un système commun de classification et de normalisation des causes présentées en cour, au moyen de rapports imprimés qu'on pouvait se procurer à bon marché et au moment approprié. Cette méthode simplifiée créait un système juridique à la portée de tous les citoyens. Au cours de la dernière décennie, il y a eu un transfert énorme de la juridiction légale, qui relevait autrefois du tribunal, vers le gouvernement et ses agences. L'établissement de contrôles fédéraux des prix et des salaires[28], sous surveillance gouvernementale, devant une commission anti-inflation fédérale, en constitue l'exemple le plus patent. Les modèles d'information[29]—les «décisions, jugements, décrets, ordonnances et conclusions» de ces agences et tribunaux sont devenus des plus complexes, tout comme, au dire de certains, ceux des groupes d'intérêts spéciaux qui comparaissent devant ces organismes.[30] Cette transformation de la juridiction, alliée à un usage accru d'une terminologie spécialisée en matière de questions gouvernementales juridiques, et politiques, investit le gouvernement d'une responsabilité qui, jusqu'à maintenant, ne peut s'appuyer ni sur le droit commun ni sur un règlement.[31]

De façon générale, la Couronne n'est pas obligée, ni par le droit commun, ni par un règlement, de révéler à ses citoyens des renseignements d'ordre public. Et qui plus est, il serait illogique de faire en sorte que le droit commun comporte des clauses obligeant le gouvernement à agir ainsi, si on considère l'étendue de juridiction que les gouvernements ont soustrait aux tribunaux par l'adoption d'une importante législation administrée par ses commissions autonomes.[32]

27. Properly, many Canadians view the governments of our country as legal trustees of vast amounts of specialized knowledge to the extent that within their jurisdictional areas only those governments vested with the responsiblity of properly enacting legislation to care for their citizens have both the financial and technical resources to assess and compile knowledge upon public policy issues. Further, only governments have the duty to do so. This duty is set out in Section 2 of the Canadian Bill of Rights which guarantees each and every Canadian "security of the person" which according to the interpretation we accord this phrase guarantees to all Canadians the legal right to identify public policy issues as individuals[33].

28. The dilemma of our present system of government is two-fold. Firstly, no average Canadian possesses the expertise in four disciplines, forgetting about the eight public policy disciplines we identify herein, and thus cannot reasonably form political opinion regarding public policy issues. Secondly, governments today have no clear policy, nor apparent desire or intent, to make available the information which we the public pay for and elect our representatives to make decisions upon. It may well be argued that to require a Minister to defend any one particular report would exhaust his mental resources. It may further be argued that many facts governments are forced to rely upon are uncertain and, in fact, are incapable of public debate. Nevertheless, the fact remains that the application of the rule of law requires that we the public beneficiaries of the jurisdictional public policy knowledge trust, which our governments control and administer, have a legal right to disclosure of all material facts relating to substantive public policy knowledge which specifically relates to public policy issues[34]. Public policy knowledge then is the inventory of government production namely government legislation and regulation. To properly regulate this production, we need legislative tools to analyze its value and propriety.

29. In order to be meaningful, this knowledge must be organized under a public policy framework and presented to citizens in a form of information design which we define as the organization of knowledge for presentation to users. A specific outline of a proposal for a public policy subject matter framework is attached to this brief as Exhibit "A"[35] and we recommend that certain information similar to information contained in the Statistics Canada publication "Perspectives Canada"[36] be classified under the proposed *Canada Documents Act*[37] to identify basic public policy relationships amongst all Canadians.

SUMMARY

1. It is time we all stopped putting pressure on governments to solve our problems and started taking more of the responsibilities on our own shoulders. Government overdependence is surely not the course of action for a country

27. A vrai dire, de nombreux Canadiens considèrent les gouvernements de notre pays comme des fondés de pouvoirs juridiques possédant une connaissance spécialisée étendue, dans la mesure où, dans le cadre de leurs domaines de juridiction, seuls les gouvernements ayant la responsabilité d'appliquer des lois visant le bien du citoyen, ont à la fois les ressources financières et techniques pour évaluer et compiler les renseignements sur les questions de politique publique. De plus, seuls les gouvernements ont pour fonction de le faire. Cette fonction figure à l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits qui garantit à chaque Canadien la «sécurité de la personne», énoncé qui, d'après l'interprétation que nous en donnons, garantit a tous les Canadiens le droit juridique d'itentifier à titre individuel des questions de politique publique.[33]

28. Le dilemme de notre système gouvernemental actuel comporte deux volets. Premièrement, aucun Canadien moyen n'est expert en quatre disciplines, sans compter les huit disciplines de politiques publiques que nous identifions ici, et par conséquent ne peut, de façon raisonnable, se former des opinions politiques en matière de questions de politiques générales. Deuxièmement, aujourd'hui, les gouvernements n'ont pas de politique précise, et ne semblent pas non plus avoir le désir ou l'intention de divulguer au public des renseignements pour lesquels ce dernier paie et élit des représentants devant prendre les décisions s'y rapportant. On pourrait très bien prétendre qu'exiger qu'un ministre défende un rapport précis entraînerait le tarissement de ses ressources intellectuelles. On pourrait aussi dire que de nombreux faits sur lesquels les gouvernements doivent s'appuyer sont incertains et, en fait, ne peuvent être discutés en public. Il n'en reste pas moins que l'application de la loi exige que nous, le public, bénéficiaire du fonds de connaissance juridictionnelle en matière de politiques publiques que nos gouvernements contrôlent et administrent, avons le droit de connaître tous les faits concernant les renseignements en matière de politiques publiques directement reliées aux questions de politique générale.[34] La connaissance de la politique publique devient alors l'inventaire de la production gouvernementale, notamment de la législation et des règlements du gouvernement. Pour pouvoir régler cette production de façon appropriée, nous avons besoin d'outils législatifs pour en analyser la valeur et la justesse.

29. Pour être significative, ces connaissances doivent être organisées dans le cadre d'une politique publique et présentées aux citoyens sous une forme que nous appelons l'organisation des connaissances à l'intention des utilisateurs. Une proposition de cadre devant servir à présenter une question de politique publique, accompagne ce mémoire et constitue la pièce à l'appui «A»[35], et nous recommandons que des renseignements semblables à ceux contenus dans la publication «Perspectives Canada»[36] de Statistiques Canada, soient classés en vertu de la *Loi sur les documents au Canada*[37] proposée, pour identifier les rapports fondamentaux de politique publique entre tous les Canadiens.

RÉSUMÉ

1. Il est temps que nous cessions d'exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il résolve nos problèmes et que nous commencions à prendre davantage nos responsabilités. La dépendance à outrance sur le gouvernement

so young and so naturally rich as ours. We are a young people, grandchildren of adventurers who toiled for opportunity and individual satisfaction. We need to return to the individual a semblance of this opportunity for individual and community action. However, only an informed public can uphold effective public policy and action.

2. In our society then, urban and institutional environments are becoming dominant. Characteristics of complex technical knowledge, privately controlled by groups of technocrats, identify the salient features of dominant institutions. Although many of these dominant institutions are publicly owned, technocrats design private organization, assembly, and production systems to exclude public criticism and access. This private organization of publicly funded knowledge is contrary to public rights.

3. The meaning of democracy in our knowledge economy requires legal definition. The application of trust law to technical knowledge which materially affects public policy issues in areas of jurisdiction vested in the federal government identifies the duty of the government to properly assess all such knowledge before enacting legislation to properly guide our citizenry. The right of Canadians as beneficiaries of this trust is to full disclosure of all material knowledge in an information format we can understand. Only knowledge under the decision making standard of the rule of law should be exempted from this disclosure requirement.

4. It is further argued that each individual as an entity is a level of government vested with the responsibility of securing his or her person and the rights to develop as freely as is possible. Section Two of the Canadian Bill of Rights protects the security of the person and the common law concept of natural rights recognizes the requirement that individuals be free to enquire of their public environments and participate in public environment designs and activities. Today our entire world seems to have become encased with electrical and power driven urban technological systems without which most of us cannot do without nor find adequate replacement. The idea of no electricity is almost unimaginable. Yet the strength of our dependence on electricity and our individual awareness of its production and operation bears no reasonable public policy relationship. We must become more informed to prevent overdependent public reliance upon the specialists who deal in all knowledge systems. We, all individuals, need a venue to identify knowledge models and systems to have legal status as participatory actors. We must be reasonably capable of recommending, supporting and dissenting with issues which are the proper jurisdiction of public policy politics.

5. We therefore submit that social, cultural, economic, technological, legal and political arguments and precedent

n'est sûrement pas la meilleure ligne de conduite pour un pays aussi jeune et aussi riche en ressources naturelles que le nôtre. Nous sommes un peuple jeune, les petits-fils d'aventuriers qui ont peiné pour réussir et satisfaire leurs ambitions. Il nous faut offrir de nouveau à l'individu un simulacre de possibilités d'action individuelle et collective. Toutefois, seul un public informé peut soutenir une politique et des mesures publiques efficaces.

2. Donc dans notre société, les milieux urbains et institutionnels commencent à dominer. Les caractéristiques d'une connaissance technique complexe, contrôlée uniquement par des groupes de technocrates, déterminent les faits saillants des institutions dominantes. Même si un grand nombre de ces institutions dominantes appartiennent à l'État, les technocrates conçoivent des organismes privés, des assemblées et des systèmes de production qui les mettent à l'abri des critiques du public et empêchent celui-ci d'y avoir accès. Ces organismes privés dont les connaissances sont acquises grâce aux deniers publics sont contraires aux droits publics.

3. La signification de démocratie dans notre économie de connaissances exige une définition juridique. L'application de la loi des cartels aux connaissances techniques qui touchent matériellement les questions de politique publique dans les domaines de juridiction relevant du gouvernement fédéral reconnaît que celui-ci a pour fonctions d'évaluer correctement toutes ces connaissances avant d'adopter des lois devant guider convenablement nos concitoyens. Comme bénéficiaires de ce cartel, les Canadiens ont droit à l'entière révélation de toutes les connaissances matérielles dans un language qu'ils peuvent comprendre. Seules les connaissances nécessaires aux prises de décision doivent être exemptées de cette exigence.

4. On argumente en outre que chaque particulier en tant qu'entité est un échelon du gouvernement, responsable de sa sécurité et jouissant des droits de se développer aussi librement que possible. L'article 2 de la Charte canadienne des droits protège la sécurité de la personne et le principe des droits naturels mentionné dans le droit commun reconnaît la liberté aux particuliers de s'enquérir sur leur environnement public et de participer à l'élaboration et aux activités de leur environnement. Aujourd'hui, on dirait que le monde entier a été muni de systèmes électriques et technologiques urbains dont la plupart d'entre nous ne peuvent pas se passer ni remplacer de façon satisfaisante. L'absence d'électricité de nos jours est presque inimaginable. Toutefois, l'étendue de notre dépendance sur l'électricité et notre conscience individuelle de sa production et de son fonctionnement n'ont aucun rapport raisonnable avec la politique publique. Il faut que nous soyons plus informés afin d'éviter que le public ne se fie beaucoup trop aux spécialistes qui s'occupent de tous les systèmes de connaissances. Nous, c'est-à-dire tous les individus, avons besoin d'un lieu de rencontre pour déterminer les modèles et les systèmes de connaissances afin d'avoir un statut juridique à titre d'acteurs participants. Il faut que nous soyons raisonnablement en mesure de recommander, d'appuyer ou de différer des questions qui relèvent à juste titre du domaine de politique publique.

5. Nous émettons donc l'opinion que les arguments sociaux, culturels, économiques, technologiques, juridiques

require Federal Government enactment of a *Canada Documents Act.*

6. Recognition and identification of our knowledge economy and environment places a mandate upon government to make public policy technical documents available to individuals.

7. We request on behalf of the twenty-four million (24,000,000) levels of individual and community government that our six institutional levels of government enact the following legislation affecting technical knowledge in the public domain. The intent of this legislation is to provide information to individuals. As set out before, information means the organization of technical knowledge for presentation to individuals.

If we are to decodify and declassify our institutional environment, we must create proper legislative tools individuals and communities can use to obtain public information at the time we need it, in a form we can understand, from a source we can trust and at a cost we can afford.

et politiques de même que les arguments précédents exigent l'adoption par le gouvernement fédéral d'une *loi canadienne des documents.*

6. La reconnaissance et l'identification de notre milieu et de notre économie de connaissances obligent le gouvernement à rendre accessibles aux particuliers les documents techniques sur lesquels se fonde la politique de l'État.

7. Nous demandons au nom des vingt-quatre millions (24,000,000) de paliers de particuliers et de gouvernements collectifs que nos six paliers institutionnels de gouvernement adoptent la loi suivante touchant les connaissances techniques dans le domaine public. Le but de cette loi est d'informer les particuliers. Comme énoncé plus haut, informer veut dire organiser les connaissances techniques en vue de leur présentation aux particuliers.

Si nous voulons décoder et supprimer le caractère secret de notre milieu institutionnel, nous devons créer des instruments législatifs que les particuliers et les collectivités pourront utiliser en vue d'obtenir des renseignements d'ordre public au moment où ils en auront besoin, sous une forme qu'ils peuvent comprendre, émanant de sources auxquelles ils peuvent se fier et à un prix abordable.

APPENDIX

Location	Actors	Individual	Cultural	Social	Economic	Technical	Institutional	Legal	Political
Rural Municipal Urban Metro Provincial Federal	1. Individuals Households Communities 2. Small Business Big Business Private Interest Organizations Public Interest Organizations 3. Rural Government Community Government Municipal Government Urban Government Metro Government Provincial Government Federal Government 4. Product Industries Service Industries Activity Industries								

APPENDICE

Localisation	Acteurs	Particuliers	Culturel	Social	Économique	Technique	Institutionnel	Juridique	Politique
Rural Municipal Urbain Métropolitain Provincial Fédéral	1. Particuliers Ménages Collectivités 2. Petites entreprises Grosses entreprises Organismes d'intérêts privés Organismes d'intérêts publics 3. Administration rurale Administration collective Administration municipale Administration urbaine Administration métropolitaine Administration provinciale Administration fédérale 4. Industrie de produits Industrie de services Industrie d'activités								

APPENDIX

1. Canada Documents Act
2. Index to Canada Documents Act

AN ACT TO PROVIDE FOR THE IDENTIFICATION OF AND PUBLIC ACCESS TO CANADIAN PUBLIC DOCUMENTS

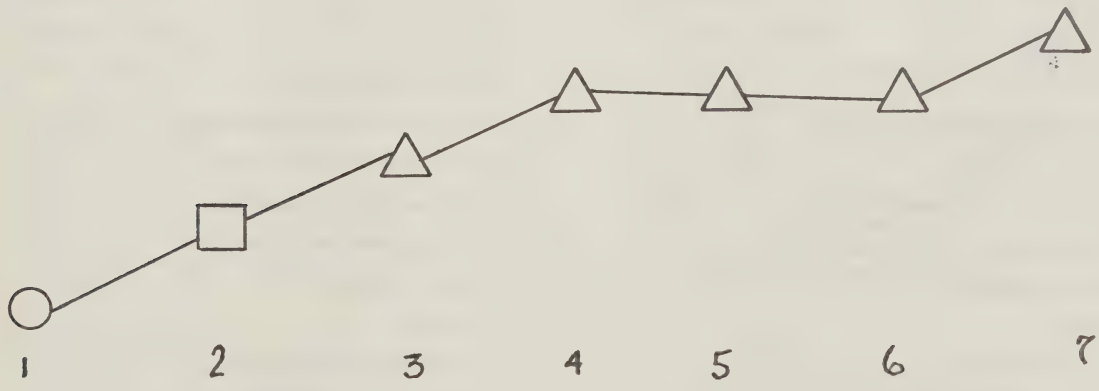
Short title: THE CANADA DOCUMENTS ACT

SUBJECT MATTER

1. It is proposed that the Act create a means to publicly identify the subject, title and author of documents, which are the property of federal government bodies and to provide a means to make available to individuals those documents deemed by a government body to be public and those documents certified by an administrative board to be public documents.

2. It is hoped that any citizen will have the right to request a copy of any document. Where a government body expresses the right of the government to exclude public access, a citizen should have the right to an administrative board hearing. Where an individual questions a board hearing decision on an issue of substantive error of fact or law, such a citizen should have a right of appeal to a Court of Law.

3. In order to simplify and clearly articulate the proposed legislation, the following model is proposed:



1—Citizen
2—Community Advisory Centre
3—Government Body, presentation or denial
4—Information Board Application
5—Information Board Pre-Hearing
6—Information Board Hearing
7—Appeal from Information Board hearing to Court

Legend: ○ Citizen
□ Centre
△ Forum

APPENDICE

1. Loi sur les Documents du Canada
2. Indexe de la Loi sur les Documents du Canada

LOI CONCERNANT L'IDENTIFICATION DES DOCUMENTS PUBLICS CANADIENS ET LEUR ACCÈS POUR LE PUBLIC

Titre abrégé: LOI SUR LES DOCUMENTS DU CANADA

SUJET

1. On propose que la loi crée un moyen d'identifier publiquement le sujet, le titre et l'auteur des documents qui sont la propriété des organismes du gouvernement fédéral et prévoit les moyens de mettre à la disposition des particuliers les documents réputés publics par un organisme du gouvernement et les documents certifiés publics par une commission administrative.

2. On espère que tous les citoyens auront le droit de demander un exemplaire de tout document. Lorsqu'un organisme du gouvernement fait valoir le droit du gouvernement d'interdire la publication, un citoyen doit avoir droit à une audience devant une commission administrative. Lorsqu'un particulier met en doute la décision prise lors d'une audience de la commission à cause d'une erreur formelle de fait ou de droit, il doit avoir droit d'appel auprès d'un tribunal.

3. Le modèle suivant est proposé pour simplifier et énoncer clairement le projet de loi:

1—Citoyen
2—Centre consultatif collectif
3—Organisme du gouvernement, présentation ou refus
4—Demande à la Commission d'information
5—Audience préalable de la Commission d'information
6—Audience de la Commission d'information
7—Appel d'une audience de la Commission d'information devant un tribunal

Légende: ○ Citoyen
□ Centre
△ Débats

INDEX TO THE CANADA DOCUMENTS ACT

SECTION HEADINGS

1. Definition Section
2. Explanation Section
3. Access Section
4. Duty Section
5. Rights Section
6. Information Board Section
7. Offence Section
8. Penalty Section
9. Operation Section
10. Form Section

SECTION INDEX

1. *Definition Section*
   - A. Citizen
   - B. Government of Canada
   - C. Government Body
   - D. Document
   - E. Government Document
   - F. Government Document Officer
   - G. Government Document Registry
   - H. Registration of Document
   - I. Identification of Document
     - (a) Subject
     - (b) Title
     - (c) Author
     - (d) Number
     - (e) Location
   - J. Classification of Document
   - K. Filing of Document
   - L. Publication of Document
   - M. Compilation of Documents
2. *Explanation Section*
   - A. Citizens
   - B. Government of Canada
   - C. Government Bodies
   - D. Government Documents
   - E. Government Document Registries
   - F. Registration Systems
   - G. Identification Systems
   - H. Classification Systems
   - I. Filing Systems
   - J. Publication Systems
   - K. Compilation Systems
3. *Access Section*
   - A. Community Advisory Centres

INDEXE DE LA LOI SUR LES DOCUMENTS DU CANADA

TITRE DES ARTICLES

1. Article de définition
2. Article d'explication
3. Article sur l'accès
4. Article sur les devoirs
5. Article sur les droits
6. Article sur la Commission d'information
7. Article sur les infractions
8. Article sur les peines
9. Article sur le fonctionnement
10. Article sur la formule

INDEX DES ARTICLES

1. *Article de définition*
   - A. Citoyen
   - B. Gouvernement du Canada
   - C. Organisme du gouvernement
   - D. Document
   - E. Document du gouvernement
   - F. Agent des documents du gouvernement
   - G. Registre des documents du gouvernement
   - H. Enregistrement des documents
   - I. Identification des documents
     - *a*) Sujet
     - *b*) Titre
     - *c*) Auteur
     - *d*) Numéro
     - *e*) Lieu où il se trouve
   - J. Classification des documents
   - K. Classement des documents
   - L. Publication des documents
   - M. Compilation des documents
2. *Article d'explication*
   - A. Citoyens
   - B. Gouvernement du Canada
   - C. Organisme du gouvernement
   - D. Documents du gouvernement
   - E. Registres des documents du gouvernement
   - F. Systèmes d'enregistrement
   - G. Systèmes d'identification
   - H. Systèmes de classification
   - I. Systèmes de classement
   - J. Systèmes de publication
   - K. Systèmes de compilation
3. *Article sur l'accès*
   - A. Centres consultatifs collectifs

B. Centre Locations
C. Centre Budgets
D. Centre Responsibility
E. Centre Equipment
F. Centre Operation
G. Centre Accountability

4. *Duty Section*
A. Citizens
B. Government of Canada
C. Government Bodies
D. Community Advisory Centres

5. *Rights Section*
A. Citizens
B. Government of Canada
C. Government Bodies
D. Community Advisory Centres

6. *Information Board Section*
A. Structure
B. Composition
C. Duties
D. Operation
E. Membership
F. Powers
G. Accountability

7. *Operation Section*
(i) A. Request
B. Request Acknowledgement
C. Second Request
D. First Reply
E. Third Request
F. Second Reply
G. Demand
H. Document Presentation
I. Document Denial

(ii) A. Application
B. Acknowledgement
C. Registerable Application
D. Registration of Application
E. Notice of Registered Application
F. Pre-Hearing Application
G. Intervenor Application
H. Pre-Hearing Registration Application
I. Notice of Pre-Hearing Registration
J. Registration of Pre-Hearing Decision
K. Notice of Pre-Hearing Decision

(iii) A. Application for Hearing
B. Registration of Hearing Application
C. Notice of Hearing Application
D. Hearing Board Decision
E. Registration of Board Decision
F. Notice of Board Decision
G. Application to Court on Appeal

B. Lieu où se trouvent les centres
C. Budgets des centres
D. Responsabilités des centres
E. Équipement des centres
F. Fonctionnement des centres
G. Comptabilité du centre

4. *Article sur les devoirs*
A. Citoyens
B. Gouvernement du Canada
C. Organismes du gouvernement
D. Centres consultatifs collectifs

5. *Article sur les droits*
A. Citoyens
B. Gouvernement du Canada
C. Organismes du gouvernement
D. Centres consultatifs collectifs

6. *Article sur la Commission d'information*
A. Structure
B. Composition
C. Attributions
D. Fonctionnement
E. Membres
F. Pouvoirs
G. Responsabilités

7. *Article sur le fonctionnement*
(i) A. Demande
B. Accusé de réception de la demande
C. Deuxième demande
D. Première réponse
E. Troisième demande
F. Deuxième réponse
G. Demande formelle
H. Présentation du document
I. Refus de présenter le document

(ii) A. Demande
B. Accusé de réception
C. Demande enregistrable
D. Enregistrement de la demande
E. Avis de demande enregistrée
F. Demande préalable à l'audience
G. Demande de la partie intervenante
H. Demande d'enregistrement préalable à l'audience
I. Avis d'enregistrement préalable à l'audience
J. Enregistrement d'une décision préalable à l'audience
K. Avis d'une décision préalable à l'audience

(iii) A. Demande d'audience
B. Enregistrement de la demande d'audience
C. Avis de demande d'audience
D. Décision de la Commission d'enquête
E. Enregistrement de la décision de la Commission
F. Avis de décision de la Commission
G. Demande d'appel au tribunal

8. *Offence Section*

A. Misinformation

B. False Information

9. *Penalty Section*

A. Fine

B. Imprisonment

10. *Form Section*

(i) A. Request
B. Acknowledgement
C. Second Request
D. First Reply
E. Third Request
F. Third Reply
G. Demand
H. Document Presentation
I. Document Denial

(ii) A. Application
B. Acknowledgement
C. Registerable Application
D. Pre-Hearing Application
E. Intervenor Application
F. Notice of Pre-Hearing Date
G. Pre-Hearing Decision
H. Hearing Notice
I. Hearing Decision
J. Hearing Appeal

8. *Article sur les délits*

A. Information trompeuse

B. Fausse information

9. *Article sur les pénalités*

A. Amende

B. Emprisonnement

10. *Article sur les formules*

(i) A. Demande
B. Accusé de réception
C. Seconde demande
D. Première réponse
E. Troisième demande
F. Deuxième réponse
G. Demande formelle
H. Présentation du document
I. Refus de présenter le document

(ii) A. Demande
B. Accusé de réception
C. Demande enregistrable
D. Demande préalable à l'audience
E. Demande de la partie intervenante
F. Avis de date préalable à l'audience
G. Décision préalable à l'audience
H. Avis d'audience
I. Décision de l'audience
J. Appel de l'audience

APPENDIX "RSI-26"

Mr. H. Veldhuizen
Head
Air Pollution Control Section
EPS, Northwest Region

Mr. C. A. Lewis
District Manager
Environmental Protection Service
Yellowknife

Re: Industrial Hygiene Standard for Arsenic

I was advised yesterday afternoon that OSHA-NIOSH, the organization that sets *industrial hygiene standards for in-plant environmental conditions*, has recommended that the previous arsenic 8 hour exposure limit be reduced from 500 micrograms per cubic meter to 4 micrograms per cubic meter. This announcement has been made in the American Federal Register. Public hearings are expected to begin April 9, 1975.

This very dramatic change in the industrial hygiene standard resulted from the review of an old study upon which the 500 micrograms/m³ (μgm/m³) was based. The known carcinogenic characteristics of arsenic, confirmed in two recent studies, had prompted the review.

You may appreciate why I felt that the Ontario *ambient air standard of* 25 micrograms/m³ (μgm/m³) was not realistic.

You may wish to advise Allan Patrick, DINA, of this recommended change for industrial working environments.

It would be advisable not to release this information to the public as it may cause undue concern at this time.

H. Veldhuizen

APPENDICE «RSI-26»

M. H. Veldhuizen
Chef
Section de la lutte contre la pollution athmosphérique
EPS, Région du nord-ouest

M. C. A. Lewis
Directeur de district
Service de la protection de l'environnement
Yellowknife

OBJET: Normes d'hygiène industrielle concernant l'arsenic

On m'a informé hier après-midi que OSHA-NIOSH, organisation qui fixe les normes d'*hygiène industrielle d'usine* a l'a recommandé que la limite de 8 heures d'exposition à l'arsenic passe de 500 microgrammes par mètre cube à 4 microgrammes par mètre cube. Cette annonce a été faite dans le registre fédéral américain. Les audiences publiques doivent commencer le 9 avril 1975.

Ce profond changement dans les normes d'hygiène industrielle provient de la revision d'une ancienne étude sur laquelle se basait la limite de 500 microgrammes par mètre cube (μgm/m³). Les caractéristiques cancérigènes connues de l'arsenic, qui ont été confirmées par deux récentes études, ont dicté cette modification.

Vous comprendrez sans doute pourquoi, à mon avis, la norme ontarienne de 25 microgrammes par mètre cube (μgm/m³) dans l'air ambiant n'est pas réaliste.

Vous voudrez peut-être communiquer à Allan Patrick, DINA, ce changement recommandé dans les milieux de travail industriels.

Il vaudrait mieux ne pas faire connaître cette information au public qu'elle pourrait inquiéter inutilement.

H. Veldhuizen.

Issue No. 48

Tuesday, November 18, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 48

Le mardi 18 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

LIBRARY DEC 16 1975 TORONTO

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29730—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard
Baldwin	Blais.

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 18, 1975
(50)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:36 p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave, Reid and Robinson.

Witness: Formerly of the Privy Council office: Mr. D. F. Wall.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Agreed,—That the following be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

> Letter from the Chairman, Ontario Press Council, to a Joint Clerk of the Committee, dated November 7, 1975 (*See Appendix "RSI-27"*).

The witness answered questions.

At 10:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

MARDI LE 18 NOVEMBRE 1975
(50)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave, Reid et Robinson.

Témoin: Autrefois du bureau du Conseil privé: M. D. F. Wall.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motion portant production de documents et le bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule N° 13*).

Il est convenu,—Que le document suivant soit joint en Appendice aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

> Lettre du président, Conseil de Presse de l'Ontario, adressée au cogreffier du Comité en date du 7 novembre 1975 (*Voir Appendice «RSI-27«*).

Le témoin répond aux questions.

A 22 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, November 18, 1975

• 2034

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of business this evening. In a few minutes we will be hearing Mr. D. F. Wall. Perhaps we shall ask him to speak and then question him on his report which is found in Issue No. 32 of our *Proceedings*.

Before calling upon Mr. Wall, perhaps, first of all, we could clean up some business. The Clerk of the Committee has received a letter from Mr. Davidson Dunton of the Ontario Press Council, dealing with Guideline No. 15. If it is your wish, this could be appended at this stage of our proceedings. Then the Committee would have the opportunity to read what is suggested here when we get around to making our report on the guidelines. Is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. It is so agreed.

It is appended to the proceedings at this point. It is a public document.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have this report on the proposal to visit Washington:

> It is proposed that some Members of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments travel to Washington, D.C., U.S.A., for the purpose of having informal discussions with interested and expert persons in connection with the Committee's examination of the "Guidelines for Motions for the Production of Papers" and the subject-matter of Bill C-225 "An Act respecting the right of the public to information concerning the public business".
>
> It is suggested that the group be composed of 3 (three) Senators and 5 (five) Members of the House of Commons to be selected by the Subcommittee on Agenda and Procedure. A Joint Clerk would accompany the group. The trip would cover a period of 3 days, from Tuesday, December 9, to Thursday, December 11, 1975. The Members would hold their discussions on Tuesday afternoon, Wednesday morning and afternoon, and Thursday morning, (also Thursday afternoon, if necessary). Departure from Ottawa would be at 10:30 a.m. on Tuesday, departure from Washington on Thursday at 7:40 p.m. by Eastern Airlines (providing nonstop service between the two cities).
>
> Persons invited to contribute to the talks would include:
>
> 1. members of the United States Senate and of the House of Representatives of both the Democratic and Republican parties;
> 2. a representative from the Executie Branch of the Administration;
> 3. Mr. Ralph Nader.
>
> The "Freedom of Information Act" and a new Bill now before the United States Senate (Bill S1—Senate 1) would be included in the topics discussed.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 18 novembre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): La séance est ouverte. Je vois que nous avons le quorum, et que nous allons pouvoir nous occuper de nos affaires. Dans quelques minutes, nous entendrons M. D.F. Wall, et il serait bon peut-être de lui demander de nous parler de son rapport que vous trouverez dans le fascicule 32 du compte rendu de nos séances et de lui poser des questions à ce sujet.

Avant de faire venir M. Wall, nous pourrions peut-être régler certaines questions. Le greffier du Comité a reçu une lettre de M. Davidson Dunton du Conseil ontarien de la presse qui traite de la directive nº 15. On pourrait, si tel est votre désir, la joindre maintenant à notre procès-verbal. Ainsi, le Comité aura pu lire ce que propose cette lettre lorsque nous arriverons à l'étape du rapport sur les directives. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Nous sommes d'accord.

Nous avons annexé ce document à notre procès-verbal et par conséquent il s'agit d'un document public.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai aussi reçu le rapport suivant sur notre projet de visite à Washington:

> Nous proposons que certains membres du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se rendent à Washington aux États-Unis pour s'entretenir avec les personnes intéressées ou spécialisées dans le domaine qu'étudie le Comité c'est-à-dire: «L'Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques».
>
> Nous proposons que le groupe comprenne 3 sénateurs et 5 députés lesquels seront choisis par le Sous-comité du programme et de la procédure. Le groupe serait accompagné d'un greffier adjoint et la visite s'étendrait sur 3 jours allant du mardi 9 décembre au jeudi 11 décembre 1975. Les discussions auraient lieu le mardi après-midi, le mercredi matin et dans l'après-midi, le jeudi matin, (ainsi que le jeudi après-midi si nécessaire). Le départ aurait lieu d'Ottawa mardi à 10 h. 30 du matin et de Washington jeudi à 7 h. 40 du matin. La ligne choisie est Eastern Airlines qui assure la liaison directe entre ces deux villes.
>
> Les personnes invitées à apporter leur contribution à ces entretiens seraient les suivantes:
>
> 1. les membres du Parti démocratique et républicain du Sénat et de la Chambre des représentants des États-Unis;
> 2. un représentant de la Direction de l'administration;
> 3. M. Ralph Nader.
>
> La Loi sur la liberté de l'information et un nouveau bill qui est actuellement présenté au Sénat américain (Bill S-1—Sénat 1) seront aussi l'objet des discussions en cause.

[*Texte*]

Those documents are being assembled for us,

> Arrangements for the Washington part of the trip are to be finalized by Mr. Lorne Clark at the Canadian Embassy in Washington . . .

I have already spoken to him, as has Mr. Measures, our Clerk.

> . . . Sand by Mr. P. Somerville of the Department of External Affairs in Ottawa.

I have been informed by External Affairs late this afternoon that all the loose ends will be gathered together and known to us by perhaps Friday of this week, but certainly by the start of next week.

It may be that hon. members of the Committee will think that eight are not enough and we should have more, or maybe they will think that eight are too many and we should have fewer. In that respect my Co-Chairman and I are in your hands. We have suggested that as a figure from which to start our negotiations. When the motion is presented in both Houses I think it would help us if we were able to say to either the Senators in your Chamber or to the members in my Chamber exactly how many would be going and to be about as precise with regard to the trip as we possibly could. Eight or nine? Mr. Reid.

Senator Lafond: The proposed figures seem eminently sensible to me, Mr. Chairman.

An hon. Member: Question.

Mr. Baldwin: Before the question is put, without regard to what I have to say, Mr. Chairman, it has nothing to do with challenging it. I think it is a good motion and I accept it.

I wonder whether you would bear in mind in any further discussions, if there is time before members of the Committee go there, that there are two committees sitting in Washington right now; one under the chairmanship of Senator Church and the other under Congressman Pipe. They are looking at matters related to this. It is a question of the extent to which Congress can participate in certain information with regard to security matters.

• 2040

We may not be interested in going their route but I thought if we were there there would be some opportunity to speak to these people who have appeared at our committees, if there is time. They have been involved in the CIA thing and related matters, and while we have not any quarrel over that in Canada, they are looking at matters relating to the congressional right to review certain information, hitherto regarded as being exclusively the property of the government. I thought maybe it would not do us any harm to be exposed to that, if there is an opportunity.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Church. I am sorry, the other man . . .

Mr. Baldwin: Senator Frank Church and Congressman Pike. There are two committees. I think they are both subcommittees sitting at the same time and dealing with generally the same matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Before we close off the arrangements, we will do our best to get in touch with both of them and to see that they are among the contacts made there.

[*Interprétation*]

Nous sommes en train de rassembler ces documents

> Le séjour à Washington sera organisé par M. Lorne Clark de l'Ambassade canadienne à Washington . . .

Je lui en ai déjà parlé ainsi qu'à M. Measures, notre greffier.

> . . . et par M. P. Somerville du ministère des Affaires extérieures à Ottawa.

Vers la fin de l'après-midi le ministère des Affaires extérieures m'a indiqué que les dernières précisions nous seraient fournies probablement vendredi prochain et très certainement, vers le début de la semaine prochaine.

Certains membres de ce Comité penseront peut-être que 8 personnes constituent un nombre insuffisant et d'autres penseront que c'est trop. Donc, à ce sujet, mon coprésident et moi-même vous demandons votre avis. De toute façon nous avons proposé ce nombre comme base de négociation et lorsque la motion sera présentée aux deux Chambres il sera bon de pouvoir préciser exactement le nombre de sénateurs et de députés qui participeront au voyage. Huit ou neuf? Monsieur Reid.

Le sénateur Lafond: Le chiffre proposé me paraît raisonnable, monsieur le président.

Une voix: que l'on vote.

M. Baldwin: Avant de passer au vote, je n'ai rien à redire au sujet de cette motion que j'accepte.

Tiendrez-vous compte, au cours des discussions futures, et si nous en avons le temps avant que les membres du Comité se rendent là-bas, du fait que 2 comités siègent en ce moment à Washington dont l'un sous la présidence du sénateur Church et l'autre sous la présidence de M. Pipe, membre du Congrès. Ces 2 comités étudient des questions qui se rattachent à ce problème; il faudrait donc savoir jusqu'à quel point le Congrès a le droit d'obtenir certains renseignements ayant trait à ces questions de sécurité.

Leurs solutions ne seront peut-être pas applicables à notre cas, mais sur place, nous aurons sans doute la possibilité de leur en parler. Ils ont participé à l'enquête sur la CIA, bien qu'un problème de ce genre ne se pose pas au Canada, et ils étudient également le droit du Congrès à prendre connaissance de certains renseignements qui, jusqu'ici, ont été considérés comme la propriété exclusive du gouvernement. Si nous avons l'occasion de nous entretenir avec eux, nous apprendrons sûrement des choses intéressantes.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez parlé du sénateur Church et de qui d'autre?

M. Baldwin: Du sénateur Frank Church et de M. Pike, membre du Congrès. Il s'agit de deux comités. Je crois que ce sont en fait des sous-comités qui siègent en même temps et qui traitent essentiellement de la même question.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avant de fixer un programme définitif, nous essaierons de nous mettre en contact avec ces deux hommes.

[*Text*]

I wonder how we should deal with the membership of the group. Would people like to volunteer to go to Washington? Is that a fair way of doing it? I see some signs that indicate it probably is not.

Mr. Blais: Could this business be in camera, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it can be.

Senator Lafond: Let not the steering committee dodge its responsibility.

Mr. Baldwin: Let them earn their money.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The steering committee will deal with this and we will have details for you by Thursday's meeting.

The only other point, Mr. Joint Chairman, is the suggestion from Mr. Spicer, the Parliamentary Librarian, that in our study of access to information we do call Dr. W. I. Smith, the Dominion Archivist, who would deal with the directive signed by Mr. R. G. Robertson, as Secretary to the Cabinet, dealing with access to public records by different departments. Mr. Spicer makes out a reasoned case why we should hear Dr. Smith. Perhaps that could be dealt with by the steering committee as well and a decision made. Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Yes. I have a motion to put to the Committee. I do not want to take up too much time. I think it is important that I have a chance to put the motion and explain briefly the basis behind it, Mr. Chairman.

I indicated to some members on the government side and I think I gave copies to you and indicated to your Co-Chairman I intended to move the motion. Even if it is not completed today, at least I would like to give the intent behind it and maybe hear the reaction from some of the other members. If the Co-Chairmen want to put a limit on the time, it is perfectly all right with me. I think it is important enough, as I see it as this stage, to want at least to have it ventilated at this time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, would you proceed, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I was talking to the Clerk of the Committee and I understand that the terms of reference of this matter were given to the Committee last December, December 1974. We have had a little more than 11 months on this now.

I had hoped, being involved in one of the matters which were referred to the Committee, that we might have completed our discussion and made recommendations this session.

In light of the situation in the House and the doubtful date of the completion of this session and the fact that a delegation from the Committee will be going to Washington and not returning until some time around the middle of December, I quite frankly think it would be literally, if not impossible, exceptionally difficult to try to complete all of our discussion and all of our proceedings in time to canvass the very large amount of material we have and present any kind of report before this session concluded.

I had hoped to make a motion which would have said the Committee accepts the principle that Parliament should enact a freedom of information act and then went on to indicate that the Senate and the House of Commons should at the beginning at the next session direct the Committee to continue its present study of this and related subjects.

[*Interpretation*]

Comment allons-nous choisir les députés qui feront partie de ce groupe? Je suppose qu'il ne s'agira pas simplement d'en exprimer le désir.

M. Blais: Le comité directeur ne pourrait-il pas en décider, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être.

Le sénateur Lafond: Le comité directeur ne pourra pas se dérober à sa responsabilité.

M. Baldwin: C'est pour cela qu'il a été constitué.

Le coprésident (M. McCleave): Le comité directeur en parlera et nous vous donnerons les détails avant notre séance de jeudi.

Il me reste maintenant à vous signaler la suggestion faite par M. Spicer, bibliothécaire du Parlement, qui propose que nous consultions M. W. I. Smith, archiviste du Canada, sur la question soulevée par la directive signée par M. R. G. Robertson, secrétaire du Cabinet, concernant le droit d'accès des différents ministères aux archives publiques. Un tel entretien, selon la lettre convaincante de M. Spicer, pourrait nous être fort utile. Je crois que cette décision pourrait être prise par le comité directeur. Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je voudrais proposer une motion au comité. Je ne veux pas prendre trop de temps. J'aimerais vous expliquer brièvement les raisons de cette résolution.

J'ai déjà parlé de mon intention à certains députés du gouvernement et au coprésident. Même si je n'ai pas cette motion sous sa forme définitive aujourd'hui, j'aimerais vous expliquer ce qui l'a motivé et entendre votre réaction. Si vous voulez, vous pouvez imposer une limite sur la durée de cette discussion mais je crois que le sujet vaut la peine d'être abordé.

Le coprésident (M. McCleave): Allez-y, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Monsieur le président, d'après ce que m'a dit le secrétaire du comité, je crois comprendre que notre mandat nous a été donné en décembre de 1974. Nous avons eu plus de 11 mois.

J'espérais que nous aurions terminé la discussion sur cette question et élaboré des recommandations au cours de cette session.

Étant donné la situation à la Chambre et le fait que la date où la session prendra fin reste encore incertaine; étant donné qu'une délégation de ce comité se rendra à Washington et ne reviendra pas avant la mi-décembre, je crois qu'il nous sera presque impossible de terminer nos discussions, de résumer tous les documents que nous avons étudiés et de déposer un rapport avant la fin de la session.

C'est pour cette raison que je voulais proposer une motion demandant que le comité accepte le principe de l'adoption par le Parlement d'une loi sur la liberté d'information. Je voulais également que le Parlement renouvelle le mandat du comité en ce qui concerne l'étude de cette question et les sujets qui s'y rattachent.

[*Texte*]

I have some copies here.

• 2045

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps they could be distributed around the table.

Mr. Baldwin: I will wait until they are distributed. I think Mr. Balfour has one and Mr. McCleave.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it is in both languages.

Mr. Baldwin: Both languages, yes.

Mr. Béchard: To which government members did you give copies?

Mr. Baldwin: Mr. Robinson and Mr. Blais . . .

Mr. Blais: I received a French copy.

Mr. Baldwin: Yes, that is right. I did not see Mr. Robinson. I gave it to Mr. Blais, his Parliamentary Secretary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin, from what you told me at suppertime I rather think there is a misprint in here: "prerogative right". Should that be "prerogative writ?"

Mr. Baldwin: Yes, it should be "writ", yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now this is something that Mr. Baldwin is suggesting but not moving.

Mr. Baldwin: Not at this stage.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did you want us to look at this in the steering committee without prejudice for the rights of members either to raise objections about it or . . .

Mr. Blais: I have some comments to make, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I wonder if I could finish reading . . .

Mr. Blais: Yes, of course.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if I could get a copy of it?

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is a mistranslation I think, or a mistake in the French version too. It says in relation to the prerogative writs . . . la prérogative royale de clémence . . . "The Royal prerogative of mercy." That is not what you were thinking of is it, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: My hand always trembles when I come close to the royal, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But surely you were not thinking about the prerogative of mercy were you?

Mr. Baldwin: No, oh no. Not in this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): «Des brefs de prérogative» I think is the proper translation.

[*Interprétation*]

J'ai des exemplaires de ma motion à distribuer.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous les distribuer maintenant?

M. Baldwin: Oui. Je crois que M. Balfour et M. McCleave en ont déjà des exemplaires.

Le coprésident (M. McCleave): Et cette motion a été rédigée dans les deux langues.

M. Baldwin: Oui.

M. Béchard: A quels députés du gouvernement avez-vous donné des exemplaires?

M. Baldwin: A M. Robinson et M. Blais

M. Blais: J'ai reçu la version française.

M. Baldwin: C'est cela. Je n'ai pas vu M. Robinson en personne. Je lui ai fait transmettre la motion par M. Blais, son secrétaire parlementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin, je crois que «prerogative right» est une erreur et devrait être «prerogative writ», n'est-ce pas?

M. Baldwin: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): A ce stade, ce texte de M. Baldwin est simplement une proposition et non pas une motion officielle.

M. Baldwin: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que nous l'examinions en comité directeur sans enlever au comité le droit d'en discuter . . .

M. Blais: J'ai quelques observations à faire, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Permettez-vous que je lise . . .

M. Blais: Oui, bien sûr.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais en obtenir un exemplaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'il existe également une faute dans la version française. On parle de «brefs de prérogative» pour The Royal prerogative of mercy—«prérogative royale de clémence». Ce n'est pas ce que vous vouliez dire, n'est-ce pas, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: J'ai toujours la main qui tremble quand je m'approche de ce qui est royal, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais dans ce cas, il ne s'agit sûrement pas de la prérogative royale de clémence, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Pas du tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): «Des brefs de prérogative». Je crois que c'est cela la traduction.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Yes, I stand willing to accept any suggestions. Has everybody got a copy? All right. May I start again?

1. That this Committee accepts the principle that Parliament should enact a Freedom of Information Act;

2. That the Senate and the House of Commons should at the beginning of the next Session, direct the Committee to continue its present study of this and related subjects with a view to recommending the basis on which such a bill should be introduced by the Government, and for this purpose all of the relevant proceedings of the Committee during this Session should be referred to the Committee;

3. That the Committee should further be directed to examine the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, the Prerogative Writ, and other laws which in its opinion are related to the question of Freedom of Information;

4. That the Committee should further be directed to consider the question of Automatic Data Processing in the above context, with due protection of privacy of persons.

I may say here that it has been called to my attention by Mr. Blais—I think quite rightly—that based on a speech given by Speaker Lamoureux, I might have to proceed from member 2 on by saying: that the Senate and the House of Commons should give consideration to—which was, I think, more acceptable than our rules.

Now, I can say within three minutes the reason I am moving this—or will move it if necessary, subject to what is said—that I am not asking the Committee to indicate what kind of bill there is to be. But it seems to me, Mr. Chairman, that after 11 months and all the evidence we have heard we must feel that there should be a statutory enactment of freedom of information. Now to fill in the details, what exceptions should there be, what kind of tribunal, if any, should be available to interpose itself between the citizen seeking information and the government which may deny it? What kind of tribunal, what the procedure should be, are matters which the Committee should concern itself with over some period of time.

But if at this stage the Committee has not come to a conclusion that there should be incorporated into the statutes of Canada a bill, then I, in my own point of view, see no great requirement to continue the studies. The studies need to be continued to flush out the details on the principle.

It seems to me we have got to the point where we either think there should be or think there should not be. I will be perfectly blunt. I have discussed this, not this particular motion but I have discussed the issue with a person in the Privy Council who, in turn, is seeking from the members of the House certain corrective measures in the rules. In my opinion one hinges on the other. It is not the affair of this Committee but I am just saying that as a fact of practical political life. It is my view under these conditions that simply asking the Committee to accept the principle that there should be a bill, the details to be completed later, and that we should be able to request the Senate and the House of Commons to give us terms of reference at the next session to complete our studies and deal with these

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Oui, je crois que vous avez raison. Je commence maintenant la lecture.

1. Que ce Comité accepte le principe que le Parlement décrète une Loi sur la Liberté d'information;

2. Que le Sénat et la Chambre des Communes devraient, au début de la prochaine Session, donner instruction au Comité de continuer sa présente étude sur le sujet, et tout sujet qui y serait relié, en prêtant une attention toute particulière à la recommandation des bases sur lesquelles un tel projet de loi devrait être présenté par le Gouvernement, et dans ce but, toutes les délibérations pertinentes du Comité pendant cette Session devraient être renvoyées au Comité;

3. Que le Comité devrait en plus recevoir l'ordre d'examiner la Loi sur les secrets officiels—la Loi sur la Cour fédérale—la Loi sur la statistique—les brefs de prérogative—et toutes les autres lois qui selon son opinion se rattachent à la question de la Liberté d'Information;

4. Que le Comité devrait en plus recevoir l'ordre d'étudier la question de l'Analyse automatique de Données dans le contexte de ce qui précède, afin d'assurer une protection adéquate de la vie privée des individus.

M. Blais m'a signalé que, compte tenu du discours du président de la Chambre, M. Lamoureux, je devrais dire plutôt à partir du deuxième paragraphe: que le Sénat et la Chambre des communes devraient considérer ... et ainsi de suite.

Mon intention, en faisant cette proposition, n'est pas d'obliger le Comité à préciser la nature du projet de loi qu'il recommandera. Mais, après onze mois de travail et tous les témoignages que nous avons entendus, j'estime que le Comité doit se prononcer sur la nécessité d'une loi sur la liberté d'information. Pour ce qui est des détails, quelles devraient être les exceptions à cette loi, quel genre de tribunal devrait exister, s'il en faut, pour décider si un citoyen devrait avoir accès à des renseignements que le gouvernement lui refuse? La question de ce tribunal et les procédures nécessaires continueront à faire l'objet d'une étude du comité pendant encore assez longtemps.

Mais si le Comité à ce stade de ses travaux, n'est pas persuadé de la nécessité d'adopter une loi sur la liberté d'information, personnellement je ne vois pas pourquoi nous continuerions à travailler là-dessus. Nous avons besoin d'études sur les détails mais le principe doit être reconnu.

Je crois que nous sommes arrivés au point de non-retour. J'ai parlé de cette question à un membre du Conseil privé qui a l'intention de demander aux députés l'adoption de certaines mesures correctives en ce qui concerne les règlements. A mon avis, ces deux sujets dépendent l'un de l'autre. Cela ne concerne pas particulièrement ce Comité mais c'est simplement un fait de la vie politique. Dans ces conditions, il me semble qu'on pourrait simplement demander au comité d'admettre le principe d'un bill, dont les détails seraient réglés plus tard; puis le comité devrait demander au Sénat et à la Chambre des communes, pour la prochaine session, un mandat lui permettant de terminer ses études et de régler d'autres questions qui, bien que corollaires, n'en restent pas moins essentielles. Pour cette

[*Texte*]

other matters which, in my opinion, though collateral, are related to, and have to be linked with the issue, is essential. On that basis I would like to have the Committee accept it. If the Committee does accept it, then I will leave it to steering committee to see that a draft motion is prepared in acceptable form and we can then put it to the Committee and then to the House. If not acceptable, then I would like to know tonight. That is the situation.

• 2050

Mr. Blais: Mr. Chairman, I micht simply indicate that I think we are on all four, except for the first, namely the question of the acceptance in principle. I think that basically the reference in December of 1974 was a recognition by the government that, in effect, there ought to be some work done with reference to some sort of legislation with reference to the freedom of information. The only thing that I am very concerned about is the way Clause 1 is framed. The principle is indeed a veru uncertain one in the sense that it approximates the statute which was presented to us by the Ottawa chapter of the Civil Liberties Association last night. In effect, it could mean a complete bill or it could be a bill containing any sort of information or any sort of provision at all. I think that basically there is agreement amongst all members of this Committee that we ought to proceed with the study of the subject matter which has been referred to this Committee by the House. There is no dispute about that at all. And we ought to take the measures that are necessary to ensure that this be continued.

However, I just do not see at this time the necessity of saying that in order to continue that study we have to specify that there is to be a piece of legislation, the nature of which has not yet been ascertained, the details of which have not yet been ascertained, and effectively I do not think there is anything to be gained by saying that. In effect, I am suggesting that by saying that you accept the principle of a statute on the freedom of information without specifying more, you are saying that in effect you have not as yet been able to complete your studies and you are requesting that the studies be continued. My view of the matter is that a motion whereby this Committee would recommend to the House and the House would concur in the report to the effect that we continue the study in the next session of this Parliament would do exactly what Mr. Baldwin would suggest that this Committee continue doing.

As to the latitude that he wishes to give as per paragraphs 2, 3 and 4, I suggest that the principle of his bill, as I read the bill, would make it understood that the other matters that he seeks a study upon would be included in the terms of reference. Where they are not included I do not think there would be any difficulty in getting a motion that would specify that these other matters could be included in the terms of reference.

The only thing that I am concerned about is the passing of a resolution in this Committee—and I suggest that it may not even be in order—indicating that we accept holusbolus the principle without defining the four corners of that particular principle.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Blais. Mr. Robinson.

[*Interprétation*]

raison, j'aimerais que le comité accepte la motion et, le cas échéant, qu'on laisse le comité directeur rédiger une motion recevable pour ensuite la soumettre au comité puis à la Chambre. Si la motion est irrecevable, j'aimerais le savoir tout de suite.

M. Blais: Monsieur le président, nous acceptons les quatre paragraphes si ce n'est le premier, à savoir la question de l'acceptation du principe. Lorsque le gouvernement a renvoyé cette question en décembre 1974 c'est qu'il jugeait nécessaire des études sur le type de loi pouvant régir la liberté d'information. La seule chose qui me préoccupe, c'est la façon dont l'article un est rédigé. Le principe est en effet très incertain, puisqu'il ressemble à la loi que nous a présentée hier soir l'Association des droits civils de la région d'Ottawa. Il pourrait en effet s'agir de tout un bill régissant toutes sortes de renseignements de multiples façons. Fondamentalement, tous les membres du comité conviennent que nous devons étudier le sujet renvoyé par la Chambre au comité. Personne ne consteste ce fait. Nous devons donc prendre les mesures nous permettant de poursuivre l'étude.

Toutefois, je ne vois pas la nécessité de spécifier dès maintenant, avant de poursuivre, qu'il faudra une loi dont la nature et les détails seront décidés plus tard. Nous n'avons rien à y gagner. En fait, j'ai l'impression qu'en disant ainsi accepter le principe d'une loi sur le droit à l'information, sans être plus précis, c'est admettre ne pas avoir eu le temps de terminer les études et demander plus de temps. Une motion par laquelle le comité recommanderait à la Chambre que nous poursuivions l'étude au cours de la prochaine session de la législature, motion qu'adopterait la Chambre, aurait exactement le même effet que la suggestion de M. Baldwin voulant que le comité poursuive ses travaux.

Quant à la latitude qu'il voudrait voir donner aux paragraphes 2, 3 et 4, le principe de son bill, d'après ce que j'en ai compris, fait bien comprendre que les autres points qu'il désire approfondir seront mentionnés dans le mandat. Sinon, il ne devrait pas être difficile de présenter une motion les faisant préciser.

La seule chose qui me préoccupe c'est que le comité adopte une résolution, qui n'est peut-être même pas recevable, disant qu'il accepte d'emblée le principe sans même l'avoir défini.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Blais. Monsieur Robinson.

[*Text*]

Mr. Robinson: I do not entirely agree with Mr. Blais. In part I do but I must say that I agree in principle with what Mr. Baldwin is endeavouring to do. I would think that if he changed the paragraph numbered one slightly, it would certainly be in accordance with my thinking. That is, instead of saying

> That this Committee accepts the principle that Parliament should enact a Freedom of Information Act

it be changed to read,

> That this Committee accepts the principle that Parliament should enact an Act for freedom of information.

which I think may be semantic to some extent. But I think it does leave it open for us to determine the name of the act and what it might contain to a greater extent than may be indicated in the note that we have in front of us.

The other thing is that I would hope that Section 4, number 4, would be expanded upon to some extent, because it seems to me that it is not only the automatic data processing with which we are concerned, but it is also the whole question of computers and computer information and so on being stored—data banks and so on. I think this is all part and parcel of it.

• 2055

Mr. Blais: But that is included in Bill C-225. As I read Right of Information in Clause 3, it states:

> 3. Any Canadian, or any person not being a Canadian who resides in Canada, may apply to the government for a record made in the course of public business . . .
>
> (b) "record" includes the whole or any part of any book, document, paper, card, tape or other thing on or in which information is written . . .

So, effectively, in my view, we, with the reference that has been handed to us, are entitled to study print-out cards, computer systems, tapes, any documentation and the availability of any of that documentation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey, and then Mr. Reid.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am a little nervous. I have no objection to No. 4 but I am a little nervous about No. 1. I remember what my old friend Guy Dahl, who was Dean of Law at Laval, said one time: The judicial committee of the Privy Council never laid down a general principle but watched, when it laid down a general principle, that it would not lay down general principles. I have a common law distrust of general principles which would appear to commit one to propositions which one may not in fact be able to accept when the details are spelled out. So I am a little bit leery of this general statement in No. 1.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid.

Mr. Reid: Mr. Chairman, it is nine o'clock and we have a witness. I believe the idea was to present the motion and to lay it aside so that we could proceed with the questioning of our witness. I would suggest to the Committee that perhaps this is what we ought to do.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Blais. Je suis d'accord en principe avec ce que M. Baldwin veut faire. S'il modifiait légèrement le paragraphe nº 1, il le rendrait conforme à mon opinion. C'est-à-dire s'il remplaçait

> que le comité accepte le principe d'une loi sur la liberté d'information adoptée par le Parlement

par

> que le comité accepte le principe d'une loi régissant la liberté d'information adoptée par le Parlement.

Ce n'est en fait qu'une question de sémantique. Cela nous laisserait donc beaucoup plus libres de choisir plus tard le titre de la loi et son contenu que ce que nous avons maintenant sous les yeux.

J'aimerais ensuite que la portée de l'article 4 soit quelque peu élargie car nous ne nous intéressons pas seulement au traitement automatique des données, mais à tous les renseignements emmagasinés dans des ordinateurs ou dans des banques de données. C'est tout un ensemble complexe.

M. Blais: Mais on trouve cela dans le Bill C-225. L'article 3 du bill dit par exemple:

> 3. Tout Canadien, ou tout non-Canadien résidant au Canada, peut présenter au gouvernement une demande en vue d'obtenir une pièce établie au cours des affaires publiques . . .
>
> b) «pièce» comprend l'ensemble ou tout fragment d'un livre, d'un document, d'un écrit, d'une fiche, d'une carte, d'un ruban ou d'une autre chose sur ou dans lesquels des renseignements sont écrits . . .

Donc, selon le mandat qui nous a été confié, nous avons le droit d'étudier des cartes perforées, des systèmes d'ordinateur, des rubans et toute autre documentation disponible.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Forsey puis M. Reid.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis un petit peu nerveux. Je ne suis nullement opposé au numéro 4, mais le numéro 1 m'inquiète un peu. Je me souviens que mon vieil ami, Guy Dahl, ancien doyen de la faculté de Droit à Laval, a déjà dit que le comité judiciaire du Conseil privé n'établissait jamais un principe général et, lorsqu'il le faisait, veillait à ne pas en établir plusieurs. Je me méfie des principes généraux qui pourraient nous astreindre à des propositions qui, une fois énoncées en détail, sont innacceptables. Je suis donc un peu gêné par le principe général exposé dans le paragraphe 1.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Reid.

M. Reid: Monsieur le président, il est 9 h. 00 et nous avons avec nous un témoin. Il me semble que l'idée était de présenter la motion puis de la mettre de côté afin de pouvoir interroger le témoin. Peut-être serait-il bon de le faire maintenant.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it, Mr. Baldwin, the discussions with the other House Leaders—the idea has been broached to them and we have not got their reaction as yet.

Mr. Baldwin: No. And it will be, of course, a bargaining point with regard to other matters coming up before the House Leaders.

May I ask one question to Mr. Blais? I gather that he said that while he took exception to the wording, he held no objection to there being the principle that there should be some legislation passed. Am I correct in that or am I wrong in that?

Mr. Blais: No, I have no objections. I did not indicate that I had any objections to legislation being passed. While I find some hesitancy, I think perhaps Senator Forsey expressed my views much more succintly. I am a bit concerned with the adoption of a recommendation to the passage of legislation which is not defined.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And in light of the fact that we are asking that it all come back before us again.

It bothers me, but perhaps the suggestion of Mr. Reid—that it is tabled before us as a proposal that can be examined . . . Is this agreeable to you, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: Yes. I conclude on this note, Mr. Chairman, that that bothers me, too, that it has been six years and I have been hearing the same thing. And if I generally believed the government was not going to object to this Committee's considering, and that the Committee itself is dedicated to the principle of there being legislation, it would be one thing. But, as I say, after six years I think I have come to the position where I want to know whether the government is playing games or if it is, in fact, in favour of legislation of some kind being enacted. I know it is a difficult thing for us to look ahead and try to prognosticate what kind of a bill, but if the government is not involved or is not interested, then I think I am entitled to know it, and that is the point I want to make.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Blais.

Mr. Blais: All I can say is that the government is interested.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour.

• 2100

Mr. Balfour: Mr. Chairman, if I understand Mr. Blais' argument, he has some difficulty with the sort of open-ended nature of the language in paragraph 1. I for one would be happier if it were more specific. I wonder, simply as a suggestion, if Mr. Baldwin might live with it, as well, then we would not adopt the language which he himself incorporates in his draft bill and Paragraph 1, instead, could read that this Committee accepts the principle that the citizen's right to know the public business is fundamental to a participatory democracy and that a bill should be passed to establish that right as a fundamental freedom under the protection of the courts.

I would be surprised if anyone could seriously quarrel with that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In answering what Mr. Baldwin said about the government playing tricks, as far as I am concerned I could not care less whether the government proposes to play tricks or it does not propose to play tricks or what it has in mind. I look upon this Committee as a committee which is charged to

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je pense, monsieur Baldwin, qu'on en a discuté avec les autres leaders à la Chambre mais on ne connaît pas encore leur réaction.

M. Baldwin: En effet. Ce point sera bien entendu négocié en regard d'autres questions soumises aux leaders.

Puis-je poser une question à M. Blais? Si j'ai bien compris, il s'oppose au libellé mais non au principe, n'est-ce pas?

M. Blais: C'est bien cela. Je ne m'oppose pas du tout à l'adoption d'une loi. Je pense que le sénateur Forsey a exprimé mon point de vue beaucoup plus suscinctement. Ce qui m'agace, c'est l'adoption d'une recommandation suggérant l'adoption d'une loi sans la préciser.

Le coprésident (M. McCleave): Et étant donné en plus le fait que nous demandions à étudier à nouveau la question.

Peut-être pourrions-nous étudier la proposition que nous a présentée M. Reid. Êtes-vous d'accord, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Oui. Je conclus en disant que cela me gêne aussi. Cela fait 6 ans que j'entends toujours la même chose. Si j'étais convaincu que le gouvernement ne s'opposera pas à ce qu'envisage le Comité et que le Comité lui-même admet sans conteste le principe d'une loi, ce serait autre chose. Mais, après 6 ans, j'en suis au point où j'aimerais savoir si le gouvernement joue un jeu ou s'il est sérieux. Je sais qu'il nous est difficile de prédire la forme que prendra le projet de loi, mais j'aimerais savoir si le gouvernement est intéressé ou non et c'est là l'objet de ma proposition.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Blais.

M. Blais: Tout ce que je peux vous dire, c'est que le gouvernement est intéressé.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Balfour.

M. Balfour: Monsieur le président, si je comprends bien l'argument de M. Blais c'est la nature vague du libellé du paragraphe 1 qui le gêne. Moi-même je serais heureux qu'on emploie un langage plus précis. On pourrait ne pas opter pour les mots que M. Baldwin utilise dans son projet de bill et le paragraphe 1 pourrait devenir ce qui suit: le comité accepte le principe que le droit du citoyen à connaître les affaires publiques est fondamental dans un régime de participation démocratique et qu'un bill devrait être adopté afin d'établir que ce droit est une liberté fondamentale protégé par les tribunaux.

Je serais étonné qu'on s'oppose à cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): A propos de la préoccupation de M. Baldwin quant à savoir si le gouvernement joue un jeu ou non, j'avoue qu'en ce qui me concerne, que le gouvernement veuille jouer un jeu ou non me laisse tout à fait indifférent. Le comité est chargé d'étudier une question et de présenter un rapport. Personne du gouvernement

[*Text*]

examine their subject and bring in its report. As far as I am concerned, no one in the government or out of it is going to tell me what kind of verdict I am going to bring down and I should think that would be the attitude of most of the members of the Committee.

If we are merely here to vote for some kind of charade which will suit the purposes of the government, then I for one want to be left out. I do not prejudge at all and this Committee after all has not been considering the matter for six years. It has, in effect, been considering it for upwards of one year, I think. I should suppose that if, substantially, the rest of this were adopted, we would go on with a serious consideration of it and make specific recommendations. That is what it would seem to me to be the thing. I simply reject totally this notion that this Committee is in any way being used by the government or could be used by the government.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Forsey.

I think what Senator Forsey and I will do in the light of what we have heard this evening and the arguments advanced is, if Mr. Baldwin perhaps would be good enough to let me know a couple of hours before the Thursday meeting whether there has been an accommodation reached—if all the house leaders agree, then there is going to be no problem obviously—and if one has not, then a ruling will have to be made and it will be made.

Does that meet the point you had in mind, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: That is fine, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Mr. Wall, you have been very patient. We are indebted to you, sir, for your study which forms the latter part of Issue 32 of our *Proceedings,* the provision of government information and this will come down in, I think, approximately some 11 different divisions or chapters, perhaps you would call it. There are extra copies at the table. The Clerk can make them available to members who perhaps do not have Volume No. 32 with them. It is 11 different divisions and the security leaks and the law.

Mr. Wall, did you wish to make a brief resume of this serial work or did you wish to direct yourself to questions and answers.

Mr. D. F. Wall (Author of "The Provision of Government Information"): I would simply like to say that I am pleased and honoured to be invited here and I hope that I can be of some help. You have me at something of a disadvantage in that it is almost two years since I completed this report and my preoccupations in the intervening time have been of a vastly different order. Quite frankly, I am a little rusty on the whole subject.

I do not have an opening statement to make. I think, in view of the time we have available, it might be as well to get right into any questions that members would like to put to me if I can clarify what I have written. I am assuming that members of the Committee have, at least, glance through my report.

[*Interpretation*]

ou d'ailleurs ne peut me dicter le verdict que je dois rendre et les autres membres du comité devraient avoir la même attitude.

S'il ne s'agit que de voter au sujet d'une charade qui servira le gouvernement, je préfère m'abstenir. Je ne préjuge de rien et, de toute façon, le comité n'étudie pas la question depuis 6 ans. Cela ne fait pas plus d'un an. Si nous en adoptons la suite, nous devrons l'étudier sérieusement et présenter des recommandations précises. Je rejette en totalité cette motion prétendant que le comité est manipulé ou pourrait l'être par le gouvernement.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Forsey.

D'après les arguments et les opinions entendus ce soir, le sénateur Forsey et moi-même devrons prendre une décision à moins que M. Baldwin n'ait l'amabilité de me faire savoir quelques heures avant la séance de jeudi si les leaders en Chambre en sont venus à une entente, et, le cas échéant, il n'y aura alors plus de problème.

Cela vous satisfait-il, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Tout à fait.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

Monsieur Wall, vous avez été très patient. Nous vous sommes très reconnaissants de votre étude, imprimée à la fin du fascicule 32 de nos procès-verbaux et témoignages sur la diffusion de l'information gouvernementale. Votre étude comprend environ 11 chapitres différents. Il y en a des exemplaires supplémentaires sur la table. Le greffier va les distribuer aux membres qui n'auraient pas le fascicule 32 avec eux. Il y a 11 sections différentes puis la sécurité, les fuites et la loi.

Monsieur Wall, souhaitez-vous résumer brièvement votre document ou préférez-vous passer immédiatement aux questions?

M. D. F. Wall (auteur de «diffusion de l'information gouvernementale»): Tout simplement je suis heureux et honoré d'avoir été invité ici et j'espère vous être de quelque utilité. Il y a presque deux ans que j'ai terminé ce rapport et, depuis lors, je me suis occupé de questions d'un tout autre ordre. A vrai dire, je suis un peu rouillé.

Je n'ai pas de déclaration préliminaire à faire. Étant donné le peu de temps dont nous disposons, il vaudrait peut-être mieux passer immédiatement aux questions que les membres pourraient aimer me poser. Je présume qu'ils ont eu au moins la chance de feuilleter le rapport.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: If I could start off with one question, Mr. Wall. You said it was two years ago that you ...

Mr. Wall: Almost, two years.

Mr. Baldwin: Can you indicate when the results of your study were made available to the Privy Council?

Mr. Wall: The report was handed to the Secretary of the Cabinet, Mr. Robertson, on, I think April 30, 1974.

Mr. Baldwin: 1974.

Mr. Wall: Yes. I believe I might add to that if I may, Mr. Baldwin, that Mr. Robertson appeared before you in late June and I think he laid out in some detail the background of the report again and the various delays that had occurred before it was eventually made available to the public and tabled before this Committee.

Mr. Baldwin: May I say first that I have read the report several times and I find myself in agreement with a great deal of the philosophy and many of the principles which you have enunciated. You have gone into a great deal of detail and I think it is very useful if and when the Committee comes to consider what exceptions there should be to the general principle that information should be made available, that citizens should have access to it. But may I ask you this question? As I read the report, it seems to me that in the final analysis the decision is left up to the governement or to Ministers of the government as to whether or not there is, in effect, a compliance with these exceptions, with these areas where information should be made available. You are leaving the decision to the government.

• 2105

Mr. Wall: That was my initial inclination, Mr. Baldwin, I supposed partly because of a long and not very distinguished career as a public servant. My feeling was that sound policy, publically understood, would from at least initially a better basis for the adoption of a set of procedures that would enable the public to be better informed than they are now about government business, rather than moving directly into a statutory approach such as you have suggested for a number of years. I did not exclude the possibility, as I think you will note in my report, that policy may eventually show up more clearly the need for a statute. That was a possibility I envisaged. My own inclination was that we should begin with a set of sound and clearly stated policies, which would, as you say, leave the prerogative with the government to make the crucial decisions.

Mr. Baldwin: Let me take an example from page 54. That is Issue No. 32, page 54. I see you have it there.

Mr. Wall: Yes.

Mr. Baldwin: You say:

> (f) jeopardize the confidence necessary to the advisory, consultative and deliberative processes of government administration. For example ...

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'aimerais commencer par vous poser une question. Vous dites qu'il y a deux ans que vous ...

M. Wall: Presque deux ans.

M. Baldwin: Pouvez-vous nous dire à quel moment les conclusions de votre étude ont été présentées au Conseil privé?

M. Wall: Le rapport a été remis au secrétaire du cabinet, M. Robertson, le 30 avril 1974, si ma mémoire est bonne.

M. Baldwin: En 1974.

M. Wall: Oui. M. Robertson a comparu devant vous à la fin de juin et, à ce moment-là, il me semble qu'il a exposé en détail l'historique du rapport et les divers délais dont il a fait l'objet avant sa publication et sa présentation au comité.

M. Baldwin: J'ai lu le rapport plusieurs fois et je suis d'accord avec la majorité des principes que vous énoncez. Vous donnez énormément de détails, ce qui devrait être utile lorsque le comité devra envisager quel type de document devrait faire exception et ne pas être rendu public. En lisant le rapport, il me semble qu'en fin de compte, ce sont les ministres qui décident s'il s'agit d'une exception ou si les renseignements doivent être rendus publics.

M. Wall: C'est ce que je croyais au début, monsieur Baldwin, probablement à cause de ma longue carrière pas très remarquable comme fonctionnaire. Je croyais qu'une politique sensée comprise par le public formerait, au moins au début, une meilleure base sur laquelle faire reposer une série de procédés qui permettraient au public d'être mieux informé des affaires gouvernementales que maintenant, au lieu d'adopter immédiatement une loi comme vous le suggérez depuis plusieurs années. Je n'ai pas nié la possibilité, comme vous pouvez le remarquer dans mon rapport, qu'une telle politique rendrait peut-être plus flagrante la nécessité d'une loi. C'est possible. Mais, personnellement, je croyais qu'il faudrait commencer par un ensemble de politiques sensées et clairement énoncées qui laisseraient au gouvernement la prérogative de prendre les décisions cruciales.

M. Baldwin: Laissez-moi prendre un exemple à la page 119 du fascicule n° 32. Je vois que vous en avez un exemplaire.

M. Wall: Oui.

M. Baldwin: Vous dites:

> (f) pourrait compromettre la confiance nécessaire au processus de consultation et de délibération de l'administration gouvernementale, par exemple ...

[*Text*]

And you give some examples. The second example is:

> Draft and working papers prepared intra- or inter-departmentally or on their behalf, except where the authorized release of such papers would assist the government in determining the public will in order to serve the public interest.

Would you not consider the extension of the principle so that members of Parliament, Senators and members of the House of Commons, might have the benefit of having that material, those documents, released so that they in turn could test the public will? I am using that as an example only of the kind of . . .

Mr. Wall: Yes. We are talking, Mr. Baldwin, about draft and working papers . . .

Mr. Baldwin: Yes.

Mr. Wall: . . . which are preparatory to the decisions the government must make on a policy or a program.

Mr. Baldwin: I agree with that, Mr. Wall. Take, for example, the thing we have been discussing to some extent, the question of the anti-inflation program. I am assuming, without asking you what documents are available—I know you could not answer me. I am assuming that up until October 13 the government was generally facing in one direction, and that after that time it was facing in another direction. I do not challenge their right to do so, but I am going to assume that the decision was made on the basis of documentation, figures and statistics given to them. On the basis of your example (f) (2), material on which that decision was made might well be released to assist the government in determining the public will in order to serve the public interest.

I am saying, would you not agree that when the debate is now raging over the country, and there is a determined effort made by the government to go to the people to try to sell the program, it would be of some benefit to members of the Senate and members of the House of Commons to have those same facts so that they in turn could test the public will?

Mr. Wall: I would quite agree. I do not think my wording excludes that possibility. Indeed, the word "except" was introduced there for that kind of purpose.

Mr. Baldwin: I will pass to somebody else now, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will wait if you do not mind, Mr. Co-Chairman, because I think the point I want to ask Mr. Wall about will come up much later.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid.

• 2110

Mr. Reid: Mr. Wall, one of the problems that comes through in all our discussions is the fact that information comes in a variety of packages. Sometimes it comes complete, sometimes it comes partial, sometimes incomplete. The other problem that comes forward very often is the question of the exemption. Everybody agrees there must be exemptions. In terms of the exemptions that the government dowhas in effect, do you belive that these exemptions are reasonable? Do you believe that perhaps they are too one-sided in favour of the government in protecting its

[*Interpretation*]

et vous donnez quelques exemples. Votre deuxième exemple est le suivant:

> Des projets et documents de travail préparés au sein des ministères, ou conjointement par plusieurs ministères, ou pour leur compte, *à moins que* la publication autorisée de ces documents n'aide le gouvernement à rallier l'opinion publique au service de l'intérêt général.

Ne pourriez-vous pas envisager d'étendre le principe de façon que les députés et sénateurs puissent faire publier ces documents de façon à connaître la volonté de la population? Je ne dis cela qu'à titre d'exemple d'un genre de . . .

M. Wall: Oui. Vous parlez, monsieur Baldwin, des projets et documents de travail . . .

M. Baldwin: Oui.

M. Wall: . . . préparés lorsque le gouvernement doit prendre une décision quant à l'adoption d'une politique ou d'un programme.

M. Baldwin: C'est cela, monsieur Wall. Prenons par exemple la question du programme anti-inflationniste je ne vous demanderai pas quels documents sont disponibles puisque vous ne le savez sans doute pas. Je présume qu'avant le 13 octobre le gouvernement allait dans une direction, qu'après cette date, il a fait volte-face. Je ne conteste pas son droit de le faire, mais je présume qu'il a changé d'idée sur la foi des documents, des chiffres et des statistiques qu'on lui a remis. Étant donné votre exemple (f((2), les documents qui ont influé sur la décision pourraient bien être rendus publics afin d'aider le gouvernement à rallier l'opinion publique au service de l'intérêt général.

Étant donné le débat dans lequel le pays est engagé, et le fait que le gouvernement fait un effort conscient pour vendre son programme à la population, n'admettriez-vous pas qu'il serait avantageux pour les sénateurs et les députés d'obtenir certains des faits importants afin de pouvoir sonder à leur tour les désirs de la population?

M. Wall: J'en conviens. Les mots que j'ai employés n'excluent pas cette possibilité. D'ailleurs, le mot «à moins que» a été ajouté précisément dans ce but.

M. Baldwin: Je laisse la parole à quelqu'un d'autre, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, monsieur le coprésident, je vais attendre car le point que j'aimerais aborder sera sans doute discuté beaucoup plus tard.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Reid.

M. Reid: Monsieur Wall, l'un des problèmes qui revient dans toutes nos discussions est le fait que l'information est diffusée sous diverses formes. Parfois elle est complète, parfois elle est partielle, d'autres fois elle est incomplète. Un autre problème aussi est la question des exceptions. Tout le monde est d'accord qu'il doit y avoir des exemptions. Pensez-vous que les exemptions qui sont mises en vigueur actuellement par le gouvernement soient raisonnables? Ne pensez-vous pas que le gouvernement ne défende pas ainsi ses propres intérêts? Comment devrait-on arriver

[*Texte*]

interest? another question is do you have any ideas on how decisions might be taken on the basis of these exemptions? Who is to decidewho goes out? It is quite clear, from the position of an Opposition member, that the Cabinet making adecision as to what shall be released is obviously not a good idea from the point of view of the government, which has made commitments in many cases to protect the sources of the information. It is clear that they find themselves uncomfortable by losing control and thereby having to give up on their word as it were.

Mr. Wall: Mr. Reid, that is a number of questions. Are they reasonable? I think and I thought so when I wrote the report that they were reasonable only as a starting point, as a basis for debate. I have no magical powers in trying to determine—I found this the most difficult part of the report to write—what is for all time reasonable in trying to set out a set of criteria for the exclusion of information from the public. I had hoped, as I believe Mr. MacEachen had hoped when he tabled the directive containing the 16 exclusions that this Committee has been considering, that these would be open to debate and discussion and refinement both before they were put into effect and during the time in which they were in effect. They are improvable through experience clearly, so they are reasonable to that extent.

Are they too one-sided? It is a question of judgment, I suppose. May basic assumption, as I had to explain to Mr. Baldwin earlier, was that the prime decision-making authority as to exclusions or non-exclusions would remain with the government. That clearly, in some eyes, gives an advantage to the government.

Can they be defended? I think up to a point they can be defended. Beyond that point they should be changed and made better.

Mr. Reid: All right. Let us turn to page 52, then. Nobody would have any quarrel with the exclusions under A.

Mr. Wall: I think not.

Mr. Reid: And Few people would have any quarrel with the exclusions under B. There is quarrel with exclusions under C because everybody wants to know what is going on. They are not prepared to admit that negotiations between provinces and the federal government should be subject to any confidentiality, and there would be an argument on that side.

Mr. Wall: True. I think, if I may add to that point, Mr. Reid, Mr. Robertson explained when he appeared before you that there were occasions when parts of the negotiations with provinces were usefully held in public.

Mr. Reid: That is correct.

Mr. Wall: There were other rather more crucial, more dramatic or perhaps even more important areas of negotiation that could in his judgment—and I would agree with him—best be done in private.

Mr. Reid: That is correct. Let us take D, then. Again this is another area where most people would say that these are justfiable exclusions. In Sweden, for example, this information seems to be readily available, but here we tend to exclude it. Also, E is another area where people have great curiosity. They want to know what the financial relationships are. However, my experience has been that F is the

[*Interprétation*]

à une décision en tenant compte de ces exemptions? Qui serait exempté? Il est évident d'après l'attitude d'un député de l'Opposition qu'une prise de décision de la part du Cabinet quant aux renseignements qui seront divulgués au public n'est pas une bonne idée du point de vue du gouvernement, qui, trop souvent, prend des engagements visant à protéger les sources de ces renseignements. Il est évident que le gouvernement se trouve dans une position embarrassante parce qu'il perd un peu le contrôle de la situation et se trouve incapable de respecter ses engagements, pour ainsi dire.

M. Wall: Vous me posez là plusieurs questions, monsieur Reid. Les exemptions de gouvernement sont-elles raisonnables, me demandez-vous? Ces exemptions sont raisonnables comme point de départ. C'est ce que j'ai pensé lorsque j'ai rédigé mon rapport, et c'est toujours mon avis. De fait, c'était la partie du rapport la plus difficile à rédiger. Je n'ai pas de pouvoirs magiques qui me permettent de déterminer une fois pour toutes quels seront les critères selon lesquels des renseignements seront divulgués ou pas. J'espérais, tout comme M. MacEachen lorsqu'il a déposé la directive qui contenait cette liste de 16 exclusions, que le Comité les étudierait avant d'arriver à une décision. Nous espérions qu'on essayerait de discuter et d'élaborer davantage cette liste d'exemptions avant de l'adopter et même après. L'expérience nous apprendra beaucoup, et de ce point de vue-là, des améliorations seront faites.

Vous me demandez si le gouvernement ne défend pas un peu trop ses propres intérêts. Je suppose que cela revient à une question de jugement. Comme je disais tantôt à M. Baldwin, je propose comme principe de base que le gouvernement soit l'autorité suprême lorsqu'il s'agit de décider quels renseignements seront divulgués. D'aucuns diront que cela donne un avantage au gouvernement.

Peut-on défendre une telle liste d'exemptions? Jusqu'à un certain point, oui. Mais au-delà de ce point, il faudrait les modifier et les améliorer, si cela est possible.

M. Reid: Fort bien. Tournons donc à la page 117. Personne ne pourrait s'opposer aux exemptions présentées dans la catégorie A.

M. Wall: Je ne le pense pas.

M. Reid: Il en va de même pour la catégorie B. Les opinions varient au sujet des exclusions faites en vertu de l'alinéa C, parce que tout le monde veut savoir ce qui se passe. Ils ne veulent pas admettre que les négociations qui ont lieu entre les provinces et le gouvernement fédéral devraient être confidentielles, ce qui donne lieu à des arguments.

M. Wall: C'est exact. Lorsque M. Robertson a comparu devant vous, il vous a dit que ce serait parfois une bonne chose que le public puisse être présent à une partie des négociations qui ont lieu entre le fédéral et les provinces.

M. Reid: C'est exact.

M. Wall: En même temps, nous sommes d'accord que le public ne devrait pas être présent à des négociations parfois plus importantes ou plus délicates.

M. Reid: C'est exact. Prenons donc la catégorie D. Ici encore la plupart des gens reconnaissent le besoin de faire de telles exemptions. En Suède, par exemple, ce genre de renseignements est révélé au public, mais tel n'est pas le cas chez nous. La catégorie E constitue également un domaine qui pique la curiosité de beaucoup de gens. Ils aiment savoir de quels rapports financiers il s'agit. Cepen-

[*Text*]

area that everybody wants open, and that includes Cabinet documents, all working documents, and everything. G is another area that people like to have opened because that is another item. In H only part (1) is an area of contention.

If you take a look at areas of exclusions that are suggested, the ones on which members of Parliament focused most of attention are in F.

Mr. Wall: True.

• 2115

Mr. Reid: Members want the personal correspondence of ministers; they want the internal memoranda within departments and between departments; they want the draft and the final submissions to Cabinet, and they want all the preliminary work and confidential material gathered by royal commissions, regardless of the validity or the quality of the information these documents may contain.

As I understand it, you make the point that these documents, by their nature important, should be confidential in order to permit the relatively smooth operation of government, but that there is a fair amount of factual material contained in these documents that could be made available.

Mr. Wall: Yes, that is the point I tried to make, Mr. Reid.

Mr. Reid: Right. I think you made it very clearly. The difficulty for most of us is that you were not clear on how it could be done. Mr. Robertson in his testimony was not able to be much more precise.

Mr. Wall: If these criteria and their use were taken in conjunction with some of the other proposals I made, what I had in mind might become a little clearer, particularly in the references I made to Cabinet being the primary source of information.

My feeling about pieces of paper that fall under F is that they tend to be piecemeal, incomplete and, as bits and pieces of paper, very often to give an incomplete if not distorted picture of what is going on. For quite good and human reasons, I think a good deal of attention is directed to bits of paper under category F: they are useful in Parliament, they are useful to the press, they are interesting in that they satisfy a kind of immediate curiosity. But they do not tell a very full or accurate story of the flow or process of the preparation for a policy or a set of programs.

Less attention should be directed to those, and more attention directed to a continuous flow of information provided in two ways. On the one hand, in preparatory studies prepared in departments with a view to publication, with a view to informing the public what the problem is, what the basic facts were, what the analyses of those facts were; on the other hand, at the point of decision by the government—a Cabinet should most of the time make the underlying basis for its decisions available to Parliament and to the public at the time of the decision, or as shortly thereafter as possible. These two together would provide a much more accurate and useful picture of what government was doing than would the extraction of a whole series of memoranda and half-baked studies and so on under category F.

[*Interpretation*]

dant, selon mon expérience, tout le monde veut que les renseignements dans la catégorie F soient disponibles pour tout le monde, et cela comprend les documents du Cabinet, les documents de travail et toutes les autres sources de renseignements. La catégorie G est un autre domaine auquel le public aimerait avoir accès. Dans la catégorie H, seulement la partie (1) crée des problèmes.

Si vous jetez un coup d'œil sur les catégories d'exemptions proposées dans cette liste, vous allez voir que la plupart des députés se concentrent sur la catégorie F.

M. Wall: C'est exact.

M. Reid: Les députés veulent avoir accès à la correspondance personnelle des ministres, aux notes de services intra-et extra-ministérielles, aux soumissions préliminaires et définitives présentées au Cabinet, à toutes les études préliminaires et aux renseignements confidentiels réunis par les Commissions royales d'enquête, peu importe la qualité ou le bien-fondé des renseignements en question.

Si je comprends bien, vous êtes d'avis que ces documents importants devraient être confidentiels afin de permettre le bon fonctionnement du gouvernement. En même temps, il s'y trouve beaucoup de renseignements et de données qui pourraient être mis à la disposition du public.

M. Wall: C'est exactement ce que je soutiens.

M. Reid: Très bien, mais vous n'avez pas précisé la façon de procéder. M. Robertson non plus n'a pas pu nous aider de ce côté-là.

M. Wall: Si on étudiait ces critères et la façon de les mettre en vigueur en même temps que les autres propositions que j'ai faites, ce que je voulais dire serait peut-être plus clair, surtout les allusions que j'ai faites au Cabinet comme source première des renseignements.

La plupart des documents qui font partie de la catégorie F sont incomplets et fragmentaires. Ces fragments ont tendance à donner une image incomplète sinon faussée des événements. Il est normal qu'on s'intéresse beaucoup aux renseignements fragmentaires qui font partie de cette catégorie. Ces genres de renseignements sont utiles à la Chambre, à la presse, et la curiosité humaine s'en contente aussi. Mais ce genre de renseignements fragmentaires ne vous donne pas une idée complète ou précise de la façon dont une politique est formulée ou un programme mis au point.

On devrait consacrer moins d'attention à ce genre de renseignements et davantage au mouvement continu de renseignements, et cela de deux façons: d'un côté, il s'agit d'études préparatoires préparées par les ministères en vue de les publier, afin de mieux informer le public sur le problème étudié, de renseignements de base et d'analyses qu'on a faites de la situation. Par contre, lorsque le gouvernement arrive à une décision, le Cabinet devrait exposer au public les raisonnements qui ont abouti à ces décisions. Ces renseignements devraient être mis à la disposition de la Chambre et du public lors de la prise de décision ou peu après. Ces deux procédés donneraient au public une idée plus précise et plus complète de ce qui se passe au sein du gouvernement, certainement une idée plus complète que le fait de rendre publiques toute une série de notes de services ou d'études mi-complètes en vertu de la catégorie F.

[*Texte*]

Mr. Reid: You make a clear distinction then between documents containing certain information, and information as such?

Mr. Wall: Yes.

Mr. Reid: There is a dilemma in that. Even if a department were to publish a document . . . I can recall a famous energy study that was being published by the Department of Energy, Mines and Resources; but the circumstances kept changing so rapidly that they had to keep delaying publication.

Mr. Wall: Yes.

Mr. Reid: There *is* that problem with that kind of proposition.

Mr. Wall: I have never anticipated that it was possible to devise a system that would not have problems. What I was trying to get at was a better balance in the public view of what kind of information is really relevant to their needs and their desires. What do they want to know and what do they need to know? Should it not be seen in a clearer continuum than would be the case if bits and pieces were handed out—quite often disconnected bits and pieces?

Mr. Reid: The dilemma is that all the members on this committee with possibly the exception of Mr. Blais are interested in getting all the documents under F because that is the kind of information that is most susceptible to political utilization.

• 2120

Mr. Wall: Mr. Reid, in my discussions with both senators and members of Parliament I did not find an undue desire for that sort of thing; most of them readily admitted, sure, these are useful bits of paper because you can clobber the government with them. And this was not only from opposition members. But they recognized and readily admitted that their usefulness was evanescent, that they tended to make Parliament a more lively place during Question Period, made relationships with the press a little better on occasion, but in the solid flow of information of the kind that they agreed the public probably wanted and needed, no. So I think you may be a little unfair to some of your colleagues.

Mr. Reid: Let me try to rephrase it then. In other words, what your impression of what members and senators are saying is that they would like the little tidbits because it made life more interesting for them, but that they would agree with you that the information the public required in order to understand government policy was in short supply.

Mr. Wall: That is right. And they use the tidbits as leverage to compensate for the lack of a regular flow of useful and well-directed information.

Mr. Reid: There are a number of departments that have gone out of their way to provide that kind of continuing information. The Department of Communications, for example, I think is one of those departments, and they have published a whole series of reports. In fact I can recall a couple of cabinet documents that they published.

[*Interprétation*]

M. Reid: Vous établissez donc une distinction nette entre les documents qui contiennent certains renseignements et les renseignements comme tels, n'est-ce pas?

M. Wall: Oui.

M. Reid: Nous nous trouvons là enfermés dans un dilemme. Même si un ministère publiait un document—je me souviens d'une étude sur l'énergie très bien connue que le Ministère de l'Énergie, Mines et Ressources voulait publier. Les circonstances changeaient si rapidement qu'ils étaient toujours obligés de remettre la publication de l'étude.

M. Wall: Oui.

M. Reid: C'est un problème qui se pose lorsqu'on essaie de mettre en vigueur ce genre de proposition.

M. Wall: Je n'ai jamais dit qu'il serait possible de formuler un système qui ne créerait pas de problèmes. J'aimerais qu'on arrive à un meilleur équilibre entre le désir du public de savoir ce qui se passe et ses besoins réels. Que veut-il savoir et quels renseignements lui faut-il? Ne devrait-on pas lui communiquer une suite continue de renseignements et non pas des fragments de renseignements sans liens?

M. Reid: Le problème, c'est que tous les membres de ce Comité, à l'exception peut-être de M. Blais, aimeraient que tous les documents soient classés dans la catégorie F justement parce qu'il s'agit de renseignements qui sont les plus utiles du point de vue politique.

M. Wall: Je dois vous dire que, au cours de mes discussions avec les sénateurs et les députés, je n'ai pas décelé un tel désir. Évidemment, la plupart ont admis que de tels fragments de renseignements sont utiles puisqu'on peut s'en servir pour attaquer le gouvernement, et ce n'était pas seulement les membres de l'Opposition qui disaient cela. Mais ils ont reconnu en même temps que l'utilité de tels renseignements était éphémère, et qu'ils servaient surtout à rendre plus animée la Chambre pendant la période des questions et à améliorer les rapports qui existent entre les hommes politiques et la presse. Mais ils n'étaient pas d'avis que la catégorie F devait inclure le genre de renseignements détaillés auxquels le public voulait avoir accès. Vous êtes peut-être un peu injuste envers vos collègues.

M. Reid: Je vais poser ma question de façon différente. En d'autres termes, croyez-vous que les députés et les sénateurs pensent que ces renseignements fragmentaires devraient être inclus dans la catégorie F, puisque cela leur rendrait la vie plus intéressante, et qu'ils sont d'accord avec vous que le genre de renseignements détaillés dont le public a besoin étaient rares?

M. Wall: C'est exact. Et ils se servent de ces renseignements fragmentaires comme des leviers afin de compenser pour le manque de renseignements plus comples qui seraient transmis au public de façon régulière.

M. Reid: Plusieurs ministères ont fait tout leur possible pour donner au public ce genre de renseignements. Par exemple, le ministère des Communications a publié toute une série de rapports. De fait, je me souviens de la publication de quelques documents provenant du Cabinet.

[*Text*]

Mr. Wall: Under a different name.

Mr. Reid: Under different names, of course, but they were cabinet documents from beginning to end. Nobody paid any attention to them.

Would it be a fair suggestion to make that in point of fact whether the information within a department or a government's policies are useful and valuable and should be made available, that kind of information is of no interest at all to the news media and of little interest to members of Parliament who tend to be more concerned with the extreme short run and therefore that is why they focus on questions raised in your exclusion of the rest.

Mr. Wall: You ask if that is a fair statement. I would have to say that I think it is a bit too general in that there are members of Parliament, there are newsmen, who are interested in solid studies, in substantive information, occasionally to the exclusion of the juicy tidbits. There is no question that many members, newsmen and others find more drama, more interest, more spice, more excitement in the tidbits. We are not going to solve that problem, but we might be able to shift the balance of attention a bit away from them if there was the compensatory regular flow of information.

Mr. Reid: All right. Then on the point you are making, information as opposed to the documents that are excluded, there is no conflict, as I would see it, between Mr. Baldwin's bill or the government guidelines with the exclusions. What really would have to happen is for the government to decide upon a policy to make this material available, and this could be done without prejudice to either Mr. Baldwin's bill or to the government's guidelines.

Mr. Wall: Yes, I would agree.

Mr. Reid: Therefore that requires a political decision by the government.

Mr. Wall: That is so.

Mr. Reid: In your opinion, would that kind of an action by the government reduce the pressure which the government feels in terms of its guidelines and exclusions.

Mr. Wall: Mr. Reid, I am not sure I am in a position to give an opinion of that kind.

Mr. Reid: I accept that; You are quite right. Thank you, Mr. Chairman.

• 2125

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Reid.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Being a point on which I think I might have some remarks concerning some of the points Mr. Reid has been making, as I understood Mr. Robertson, he seemed to agree with pretty well all you have said, substantially, anyway, but he said the great difficulty was to work out a feasible classification for putting your recommendations into effect.

Mr. Wall: Yes

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could not help wondering, I must confess, whether there is quite enough earnest desire on the part of the government to find a way of putting your recommendations into effect in a new classification. I do not—perhaps it is not fair to ask you for any comment on the feasibility of your . . .

[*Interpretation*]

M. Wall: Mais ils ne les ont pas publiés comme tels.

M. Reid: Il va de soi que non, mais il s'agissait de documents provenant du Cabinet de toute façon. Personne n'en a tenu compte.

On pourrait peut-être mettre en doute l'utilité de renseignements ministériels au sujet des politiques du gouvernement, et se demander si on devrait rendre publics de tels renseignements. Les média ne s'y intéressent pas, pas plus que les députés, qui s'intéressent davantage à la situation à court terme. C'est pour cela qu'ils posent des questions au sujet des autres exemptions.

M. Wall: Vous me demandez si une telle déclaration est juste; elle est un peu trop générale, selon moi, étant donné qu'il existe des députés et des journalistes qui s'intéressent aux études détaillées et aux renseignements plus complets, parfois au point de ne pas tenir compte des petites nouvelles qui alimentent les feux du commérage. Il ne fait pas de doute non plus que beaucoup de députés et de journalistes s'intéressent aux études sérieuses et laissent de côté le sensationnalisme. Nous n'allons pas pouvoir résoudre ce problème, mais les gens s'intéresseraient peut-être un peu moins aux nouvelles à sensation s'ils avaient accès à une source de renseignements régulière et complète.

M. Reid: Fort bien. Vous faites donc une distinction entre les renseignements comme tels et les documents exclus. Il n'existe donc pas de conflit entre le Bill de M. Baldwin et les directives gouvernementales régissant les exemptions. Il faudrait que le gouvernement formule une politique selon laquelle ces renseignements seraient divulgués au public, sans porter préjudice au Bill de M. Baldwin ou aux directives gouvernementales.

M. Wall: Je suis d'accord avec vous.

M. Reid: Il faut donc une décision politique de la part du gouvernement.

M. Wall: C'est exact.

Mr. Reid: Selon vous, une telle décision de la part du gouvernement réduirait-elle la pression auquel le gouvernement est soumis au sujet des directives et des exclusions?

M. Wall: Je ne suis pas en mesure de formuler une opinion à ce sujet.

M. Reid: Et vous avez tout à fait raison de le dire. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Reid.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai quelques remarques à faire au sujet des points soulevés par M. Reid. Si j'ai bien compris, M. Robertson est d'accord avec presque tout ce que vous avez dit, mais il nous a dit que le problème majeur était l'établissement d'un système de classement pour la mise en vigueur de vos recommandations.

M. Wall: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande s'il existe au sein du gouvernement un désir réel de mettre vos recommandations en vigueur, et d'adopter un nouveau système de classement. Il ne serait peut-être pas juste de vous demander s'il serait praticable de . . .

[*Texte*]

Mr. Wall: I have to admit, Senator Forsey, that I was attempting to inspire the kind of obligation, indeed, to see if what you suggest can be done and what I am fairly certain can be done. There are difficulties. It looks complex on the face of it, the kind of classification system that I had proposed. The underlying principle is this. In order to put a classification on a piece of paper that will preclude its being made available to the public, is an action that should require some though as to its justification. I attempted to devise a classification system that would require that kind of thought. Sure it is more work, but it seems to me that I have been working in the security field now for something like 25 years and I have seen thousands of accasions when the use of security classifications, the abuse of security classifications has denied people, members, newsmen and others information that would have been helpful to them, would have resolved some fears and some doubts, would have generally improved an atmosphere that was made worse through a kind of over caution. I had hoped that a classification system something like the one I recommended, ang again I do not suggest it is in anyway perfect, would at least be a beginning based on a good principle to think about what you are doing before you take an action as a civil servant, particularly. It may have ramifications you cannot predict at the time, and detrimental ramifications.

Gordon Robertson and I have discussed the difficulties involved in this and I think it is fair to say that some of my former colleagues have been working on means of making it work not necessarily as I have suggested it, but at least to preserve that requirement that exclusory classifications be used with some thought and with a clear purpose.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sometimes the label is pasted on the thing or stamped on the thing without any discernible reason, there is just a rubber stamp handy and some functionary slaps it on. We had an example here the other day. Our council addressed an inquiry to the Clerk of the Privy Council, and the Clerk of the Privy Council answered, first of all with a letter which said: "I have received your letter and hope to be able to answer more fully next Thursday", or something of this kind. That was really about all that was in it. This was carefully stamped "confidential". A further letter came which gave the substance, and that was not stamped "confidential" at all. That was the really important one. It was free, wide open to all the world, apparently. I had a case once of a private memorandum of my own which I gave to various people whom I thought would be interested. I happened to give it also to someone who gave it to the Prime Minister, and then the person who was appointed to look into the problem concerned wrote me that I would, at least, like to know that the first document that was put before him marked "top secret" or something of the sort was my memorandum. I wonder how top secret, I cannot help thinking sometimes these are just silly things that people do more or less by habit, almost as a snail withdraws into its shell, or by instinct. There is a crustacean instinct to close the shell or the shell. difficult to see why if there was a sufficient feeling of urgency among the

[*Interprétation*]

M. Wall: Je dois admettre, sénateur Forsey, que je voulais inspirer une telle tentative. Je suis plus ou moins persuadé qu'il serait possible de mettre en vigueur mes recommandations et d'établir un nouveau système de classement. Entendu, l'établissement du système de classement que je propose, comportera des problèmes. En voici les principes de base: avant de classer un document, de façon à ce que le public n'y ait pas accès, il faudra procéder avec précaution afin de pouvoir se justifier. J'ai essayé de mettre au point un système de classement qui exigerait un tel procédé. Il va de soi que cela exige davantage de travail, mais je travaille dans le domaine de la sécurité depuis environ 25 ans, et des milliers de fois l'abus d'un système de classement de documents a empêché des citoyens, des députés, et des journalistes et d'autres encore, d'avoir accès à des renseignements qui auraient pu leur être utiles, en faisant disparaître des doutes ou des craintes. J'ai vu des situations rendues plus graves par un excès de précaution de la part des fonctionnaires. J'aurais voulu que le système que je propose, même s'il est loin d'être parfait, soit au moins un point de départ. Avant qu'un fonctionnaire n'arrive à une décision concernant le classement d'un document ou de renseignements, il va falloir qu'il y réfléchisse. Voilà le principe que j'aimerais faire accepter. Une telle décision de la part d'un fonctionnaire surtout peut avoir des répercussions imprévisibles et parfois nocives.

Gordon Robertson a discuté avec moi les difficultés qui font partie de l'établissement d'un tel système, et je pense qu'il serait juste de dire que quelques-uns de mes anciens collègues ont essayé de trouver les moyens nécessaires pour le mettre en vigueur, non pas exactement comme je l'ai proposé, mais au moins avec l'idée en tête qu'il faut se servir d'un système de classement, de façon lucide, et en sachant ce qu'on fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Parfois un document est classé sans qu'on sache exactement pourquoi. Il y a un tampon à la portée de la main, et un fonctionnaire quelconque l'appose au document. Je peux vous citer un exemple. L'autre jour, notre conseil a envoyé une demande au greffier du Conseil privé, qui nous a répondu par voie d'une première lettre qu'il avait reçu notre lettre, et qu'il espérait pouvoir nous envoyer une réponse plus complète jeudi. C'est tout ce qu'il a dit. Or, cette lettre portait le classement «confidentiel». Sa réponse définitive n'était pas marquée «confidentiel» du tout, alors qu'il s'agissait du document le plus important. Il paraît que n'importe qui pouvait y avoir accès. Je me souviens d'une expérience que j'ai vécue moi-même. J'avais une note de service que j'ai présentée à plusieurs personnes qui s'y intéressaient, avais-je pensé. Or, quelqu'un l'a donnée au premier ministre, et la personne qui a été nommée pour étudier le problème m'a écrit pour me dire que le premier document qu'il avait reçu était justement ma note de service cotée «très secret». Je me demande jusqu'à quel point un tel document peut être très secret. Parfois, on agit plutôt bêtement par habitude, tout comme un escargot se retire instinctivement dans sa coquille. C'est l'instinct des crustacés. Si les hauts fonctionnaires sont vraiment d'avis qu'il est plutôt urgent d'agir, je vois mal pourquoi ils ne pourraient pas arriver à une décision bientôt au sujet du système de classement que vous proposez. J'ai beaucoup de sympathie pour la cause

[*Text*]

officials about doing something about your recommendation on a new classification, it could not be done within a reasonable length of time. I have the greatest possible sympathy with the difficulties that officials have—I was brought up in an official family—but I do feel there are limits.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Blais.

• 2130

Mr. Blais: Mr. Wall, I was interested in page 63 of Issue 32; I think it was John Reid's comment relating to the fact that nobody knew how to disseminate that information. It would appear that the proposal submitted by Information Canada is a very interesting one indeed but would not require that much adaptation to be exactly the type of work that you described. In effect, as I understand it, basically their view is that their obligation in the dissemination of information is not only not to resist the obtention of information but to seek to disseminate that information actively so the recipients of that information might be able to use it . . .

Mr. Wall: Make available.

Mr. Blais: . . . which, of course, is one of our obligations as members of Parliament as well.

The only thing I note that is absent in that, and I would like your comments on it, is an instrument or an agency whereby information could be obtained or that Information Canada or another agency would seek pertinent information from various departments. As they have it now, they seem to be a great receptacle that receives all these documents, classifies them, puts them on computer printouts and subsequently has the indices available for all and sundry. To my mind that accomplishes a certain aim but it does not accomplish the second, which is to disseminate the information, nor does it accomplish the third, which is to seek out from various departments, that sort of information which would be of public interest.

Mr. Wall: You are quite right, Mr. Blais. I did not spell it out nor was it spelled out in many discussions I had with officials of Information Canada.

I think what you are suggesting is that there should be an agency, whether it is Information Canada or some other, that takes the initiative in seeking from departments the kind of information that it, as an agency, feels would be useful and helpful to the public in general.

My own feeling about that, and I did think about it a bit, was that until departments and agencies were prepared to take their own initiatives to make their information available, it would be probably useless to set up a control agency that could in effect demand from them the information they thought that department or agency should provide.

Mr. Blais: I refer back to the old tendency of bureaucrats trying to get back into their shells and I think that is a real phenomenon. It must be real because there is one weakness, in a sense that it ought not to be left to the individual departments to indicate their willingness to make certain documents available.

[*Interpretation*]

des fonctionnaires, étant d'une famille qui en comptait, mais je pense qu'il y a quand même des limites.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Blais.

M. Blais: Monsieur Wall, j'aimerais revenir au fascicule 32; si je ne me trompe, John Reid y disait que personne ne savait comment distribuer ce type d'information. La proposition d'Information Canada me parait donc très intéressante et n'exigerait pas de modifications énormes pour correspondre exactement au système que vous avez décrit. En fait, si je ne me trompe, Information Canada considère que ses responsabilités en matière d'information l'obligent non seulement à ne pas résister aux demandes qui sont présentées, mais aussi à tenter de distribuer l'information de la manière la plus active possible, afin que les personnes puissent en faire usage . . .

M. Wall: Il s'agit de la mettre à la disposition des gens.

M. Blais: . . . ce qui, je pourrais le préciser, est également l'une des responsabilités des députés.

Par contre, j'aimerais avoir vos commentaires sur un aspect qui est absent de ces propositions, c'est-à-dire sur la création d'un organisme ou d'un mécanisme permettant d'obtenir les informations ou sur la possibilité qu'Information Canada ou tout autre organisme concerné puisse disposer d'un mécanisme lui permettant d'obtenir des renseignements des divers ministères. Selon le système actuel, Information Canada semble être le lieu de convergence d'une foule de documents, qui sont ensuite classés, informatisés et traités, pour ensuite pouvoir en distribuer les résultats statistiques. Tout en permettant d'atteindre certains objectifs, ce système en ignore d'autres, notamment la dissémination de l'information et la recherche active d'informations auprès des ministères, dans l'intérêt public.

M. Wall: Vous avez parfaitement raison. Je n'en ai pas parlé lors de mes nombreuses discussions avec les responsables d'Information Canada, qui n'ont pas non plus soulevé le problème.

Si je comprends bien votre proposition, vous voudriez qu'un organisme, qu'il s'agisse d'Information Canada ou d'un autre, prenne l'initiative de rechercher, auprès des ministères, les informations qui lui paraissent utiles ou qui lui semblent correspondre à l'intérêt du public, en général.

Ayant réfléchi moi-même à ce problème, j'ai l'impression que tant que les ministères ou organismes d'état ne seront pas prêts à prendre l'initiative de mettre leurs informations à la disposition du public, il sera sans doute inutile de créer un organisme de contrôle dont le but serait de réclamer ces informations.

M. Blais: J'aimerais revenir au phénomène bien connu des bureaucrates tentant de s'enfermer dans leur tour d'ivoire, phénomène qui semble avoir une certaine importance puisque tout le monde m'en parle. Dans ce contexte, je pense que le système actuel comporte une faiblesse, dans la mesure où nous ne devrions pas avoir à attendre des ministères qu'ils manifestent la volonté de mettre certains documents à la disposition du public.

[*Texte*]

As an example, and it is not because we have Mr. Spicer here from the Library, but were it not for his periodic bulletins, I am sure that M.P.s would not be made aware of certain information that they find very helpful and very useful. Surely he obtains that information or other agencies obtain that information by their own initiative and circulate it in order for it to be received.

Now, surely, there is an obligation, if we are serious about disseminating information that is useful to the public in accordance with the principle which has been accepted by the government. We ought to have some way of reaching in and pulling out that information, ascertaining its value and then disseminating it.

If we agree that civil servants are very secretive and will not provide information unless requested, well, the whole sustem cannot operate unless the agency that is charged with disseminating the information reaches in and overcomes that reluctance.

Mr. Wall: It is an arguable case, Mr. Blais. I think I said in the last portion of my report that the major change proposed is one of attitude and I do not for a moment underestimate the difficulty of achieving it. I am deeply convinced, however, that such a change is both necessary and possible. My conviction then, and I think I still retain it, is that that change in attitude will not take place if there is a super agency that tells the department: Hey, you give me that stuff, we need it, and the public needs it. You would exacerbate an existing set of attitudes that have not really been very effective in preventing . . .

Mr. Blais: So it is the old cat and mouse game. Those are all my questions and comments.

• 2135

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Blais. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. First I would like to say that this whole question reminds me if the difficulty I had in obtaining a copy of your paper, Mr. Wall.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You should have asked the *Globe and Mail*.

Mr. Robinson: It was not available in the library at all, in all deference to Mr. Spicer. I did not get a copy from the library because they just did not have it. It said on our agenda that the witness would be D. F. Wall, author of "The Provision of Government Information" PCO April, 1974, and the library did not have it. I was able to eventually obtain a copy and I have it here. It is not the copy contained in our minutes No. 32 which I just did not happen to have at the time. But I did obtain a copy and I did read it through with some interest and consideration. I merely point out how difficult it is to get a document, even of this nature, that is open to everybody supposedly, and yet you just cannot get it when you go after it.

[*Interprétation*]

Par exemple, et je ne dis pas cela parce que M. Spicer est présent dans la salle, sans ces bulletins périodiques, je suis certain que les députés n'auraient absolument pas connaissance de certaines informations qui leur sont très utiles. Évidemment, ces informations sont sans doute obtenues, par eux ou par d'autres organismes, du fait de leur propre initiative, et sont distribuées en fonction de certains critères d'efficacité.

Si nous prenons au sérieux cette exigence de distribution de l'information, dans l'intérêt public, conformément aux principes adoptés par le gouvernement, je pense alors que nous avons des responsabilités manifestes. Nous devrions donc avoir la possibilité d'obtenir ces informations, d'en évaluer l'intérêt puis d'en assurer la distribution.

Si nous nous contentons d'accepter que les fonctionnaires ont une tendance naturelle au secret les empêchant généralement de donner des informations si celles-ci ne sont pas réclamées, le système ne pourra pas fonctionner de manière efficace tant que l'organisme chargé de distribuer ces informations ne se décidera pas à prendre les mesures nécessaires pour réclamer ce dont il a besoin et entraîner les fonctionnaires à surmonter leurs hésitations.

M. Wall: Il s'agit là d'une question dont nous pourrions discuter longtemps, monsieur Blais. Ainsi, dans la dernière partie de mon rapport, j'ai signalé que la principale modification qui était proposée devait être une modification des attitudes et ne croyez pas que je sous-estime les difficultés qu'il y aura à y parvenir. Par contre, je suis fermement convaincu qu'une telle modification est à la fois nécessaire et possible. Dans ce contexte, je dois dire que je suis convaincu que cette modification des attitudes n'apparaîtra pas si l'on crée un super-organisme chargé de réclamer les informations au ministère. En effet, ceci n'aboutirait qu'à exacerber les attitudes actuelles, dont l'efficacité a été très contestable, jusqu'à présent, en ce qui concerne la prévention . . .

M. Blais: Donc, nous continuerons à jouer au chat et à la souris. Je n'ai pas d'autres questions.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Blais. Monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. Je commencerai mes remarques en disant que tout ceci me rappelle les difficultés que j'ai rencontrées lorsque j'ai voulu obtenir un exemplaire de votre document, monsieur Wall.

Le coprésident (M. McCleave): Vous auriez dû présenter votre demande au «*Globe and Mail*».

M. Robinson: Je dois dire également, ceci sans vous accuser, monsieur Spicer, que ce document ne se trouvait pas non plus à la bibliothèque. En outre, la convocation indiquant que notre témoin serait M. D. F. Wall, auteur de «La diffusion de l'information gouvernementale», CP, avril 1974, n'était pas à la bibliothèque non plus. Quoi qu'il en soit, j'ai réussi à en trouver un exemplaire ailleurs. Cet exemplaire, que j'ai sous les yeux, n'est pas celui qui se trouvait dans le procès-verbal numéro 32, que je n'avais pas à ce moment-là. Quoi qu'il en soit, j'ai lu ce rapport avec beaucoup d'intérêt. Je pensais cependant que l'explication de ce problème illustrait parfaitement la question dont nous discutons aujourd'hui.

[*Text*]

It seems to me that it may be that for some unknown reason we make it difficult for people generally to obtain information that is supposedly readily available to them. It seems to be that as soon as they try to get the information and it is not available to them when they ask for it they immediately feel that there is something suspect someplace and the government is trying to hide it, or it is not available for some surreptitious purpose or some reasoning beyond their comprehension. In actual fact I think many times if we were better organized and better equipped to carry out this function of making some information available, and I think you pointed this out in your report too, it would be so much easier and it would save a host of problems, and certainly would save a lot of expense too.

With that preamble, Mr. Chairman, there are just three areas I wanted to mention because I know we do not have much time.

The first has to do with the statement made by the Secretary of the Cabinet in the paper that he pronounced. I read as follows:

> It is probable that our concepts and our practices should develop more strongly than they have. The distinction between factual information on the one hand and the views, advice and recommendations of officials or ministers on the other hand—the facts that are relative to a policy determination—should, to the greatest degree possible be made public. Advice and recommendations leading to the decision should not.

I wonder if our witness can tell me where you draw the line on this. What is your rationale, what are your terms of reference? How do you make this kind of decision as to when you divulge it and when you do not, in terms of that paragraph that I just read to you?

Mr. Wall: What is factual and what is advisory? Mr. Robinson, I do not know the answer to that.

It is very difficult to state accurately the kind of distinctions that we all hope to draw. Mr. Robinson, that was part of a talk he gave in St. John's in 1972 or 1973, I think. He had great difficulty in deciding and I remember the agonies he went through in preparing this paper—what the right distinctions were. He finally concluded that: I have got to make some, they may not be perfect but I hope they are sensible and will be argued about and debated and that eventually we will fine down those distinctions.

For example, my own view is that there are kinds of advice that are inseparable from factual information or from analytic information that can without damage to anyone and possibly with some benefit be made public. Because a piece of paper is essentially advisory does not, to my mind, mean that it is necessarily excluded from immediate or daily publication. On the whole, the problem with advisory pieces of paper is that they are, as I mentioned earlier, incomplete; they may contain ideas that, whoever the advisor is, has not fully thought out, but the time requirements and other pressures may insist that he give some sort of advice at this point. He knows it is not the best advice he can give because it is not completely

[*Interpretation*]

Il semble en effet que, pour des raisons inexplicables, nous tenions à empêcher les gens d'obtenir des informations qui sont censées être à leur disposition. Ainsi, dès que ces personnes constatent que certaines informations ne sont pas immédiatement disponibles, lorsqu'elles les réclament, elles soupçonnent immédiatement le gouvernement de vouloir cacher quelque chose, d'agir de manière suspecte, ou d'agir pour des raisons dépassant leur compréhension. En fait, si nous étions simplement mieux organisés et mieux équipés, comme vous le mentionnez dans votre rapport, je pense qu'il serait très souvent beaucoup plus facile de distribuer l'information gouvernementale ce qui, non seulement éliminerait une foule de problèmes, mais aussi nous permettrait d'économiser de l'argent.

Ceci dit, monsieur le président, j'aimerais parler en détails de trois problèmes particuliers.

Le premier concerne un extrait de la déclaration faite par le secrétaire du Cabinet, dont je vais vous donner lecture:

> A cet égard, il conviendrait probablement que, en théorie comme en pratique, nous fassions mieux la distinction entre informations objectives, d'une part, et avis, conseils ou recommandations provenant de fonctionnaires et de ministres, d'autre part. Car les faits sur lesquels on s'appuie pour formuler une politique devraient, dans toute la mesure du possible, être rendus publics, mais les avis et recommandations qui conduisent aux décisions, ne devraient pas l'être.

J'aimerais donc demander à notre témoin où se situe la différence. En fonction de quels principes ou de quels critères pouvez-vous le faire? Comment pouvez-vous parvenir à une décision quant à la publication ou à la non-publication d'un texte?

M. Wall: Si je comprends bien, vous me demandez de vous dire comment je puis faire la différence entre informations objectives et conseils subjectifs? En fait, je ne connais pas la réponse à cette question.

Il est en effet très difficile de définir avec précision la distinction que nous voudrions tous pouvoir faire entre ces deux concepts. Si je ne me trompe, monsieur Robinson, ce que vous venez de nous lire est un extrait d'une conférence qu'il avait donnée à Saint-Jean, en 1972 ou 1973. Si je me souviens bien des grandes difficultés qu'il avait rencontrées lors de la préparation de ce document, je pense qu'il avait également lui-même beaucoup de mal à faire la distinction. Il est finalement parvenu à la conclusion qu'une distinction s'imposait et qu'il allait donc tenter d'en proposer une, tout en sachant parfaitement qu'elle ne serait pas parfaite, mais dans l'espoir qu'elle serait suffisamment sensée pour faire l'objet de discussions pouvant amener à un certain affinement de ces concepts.

Pour ma part, je considère que certains conseils sont totalement inséparables de l'information objective ou analytique et peuvent donc être publiés sans risque pour quiconque, tout en répondant à l'intérêt général du public. Je considère donc que la publication immédiate de certains documents ne doit pas être interdite pour la simple raison que ces documents sont essentiellement des conseils subjectifs. Évidemment, le problème que l'on rencontre généralement avec ce type de documents, comme je l'ai mentionné plus tôt, est qu'ils sont incomplets; ils peuvent donc contenir certaines idées qui n'ont pas été totalement approfondies mais qu'il a été nécessaire de présenter, du fait de certaines limites de temps ou d'autres pressions, de quel-

[*Texte*]

thought out, but he has to give it, it has to be part of that process. I can quite understand, and I have been in that kind of position myself, being very reluctant to have that made public because it is incomplete, because it is possibly distorted and, too, it may well be embarrasing. There is no doubt that people hold things back because they know they are half-baked and do not want to be embarrassed publicly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or might be subjected to half-baked attacks.

• 2140

Mr. Robinson: Some time ago we had appearing before us witneses who were greatly in favour of the Swedish process which, of course, they have been building up for 200 years. Their whole approach was that they are very open, they give all sorts of information that we do not—and all the rest of it. But there was one thing that they talked about, and that was that anything that was incomplete did not have to be divulged. The impression I got was that they never ever seemed to complete anything. So, in actual fact, there was probably no more disclosure in Sweden than there is in Canada, except that they throw a few documents around on the table for the press to look at. I just wonder how far this goes. I think this is something we have to look into. We lack in years of experience in disclosure of information, but they have had 200 years to guard themselves against it. I just question whether this is really a proper excuse to give, to say that the document is incomplete. It may be only incomplete because they want to say it is incomplete; but the information may still be there, and maybe should still be divulged.

The second point I wanted to ask our witness about has to do with the first recommendation of the Task Force on Information in its report to the government on August 29, 1969. It stated:

> The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programs and policies, be publicly declared and stand as the foundation for the development of new government policies in this field . . .

I wonder if our witness could tell us to what extent is it being carried out today? Or has it been carried out today? Are we moving in this direction that was enunciated?

Mr. Wall: Yes, Mr. Robinson, I think we are. I think in the earlier portions of my report I set out a number of interim steps that had been taken within the spirit of that statement. I will not for a moment suggest that we have gone far enough, and that is part of what my report is about. I think we are moving in the right directiion; I think the work that this Committee has done is one of the major

[*Interprétation*]

que nature qu'elles soient. Ainsi, l'auteur peut être parfaitement conscient de l'insuffisance ou du caractère partiel des idées qu'il énonce, mais se trouver également dans l'obligation de les énoncer, dans le cadre d'un processus consultatif. Ayant moi-même eu ce problème, je comprends parfaitement que certaines personnes hésitent beaucoup à autoriser la publication de certains de leurs documents, qui peuvent fort bien être mal compris et leur causer de l'embarras. De ce fait, voulant éviter tout embarras public, certains auteurs retiennent certaines informations car ils savent qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisamment approfondie.

Le coprésident (M. McCleave): Ou qu'ils pourraient être l'objet d'attaques irréfléchies.

M. Robinson: Il y a un certain temps, nous avions eu des témoins recommandant fortement l'adoption de la procédure suédoise, qui s'est développée au cours de 200 ans. Si je ne me trompe, ce pays a adopté à l'égard de ce genre de problème une attitude très ouverte et donne toutes sortes d'informations dont, pour notre part, nous interdirions la publication. Cependant, ce système était basé sur une condition, à savoir que tout document incomplet n'avait pas à être divulgué. L'impression que m'avaient donnée ces témoins était que les Suédois semblent ne jamais compléter quoi que ce soit. En conséquence, il n'y a sans doute pas plus de liberté de l'information en Suède qu'au Canada, si l'on excepte les quelques documents que l'on y jette en pâture à la presse. Je me demande d'ailleurs jusqu'où va ce système et nous ferions peut-être bien de l'examiner en détail. Certes, nous manquons d'expérience dans ce domaine mais il est possible, en contrepartie, d'affirmer que les Suédois ont eu 200 ans pour apprendre à se protéger. Je me demande donc si le simple fait d'affirmer qu'un document n'a pas à être publié s'il est incomplet constitue une raison valable. Il se peut en effet fort bien que ce document soit incomplet parce que l'on ne tient pas à le terminer, ce qui n'empêche pas les informations pertinentes d'exister et, peut-être, de mériter publication.

Le second sujet que je voulais aborder avec votre témoin concerne la première recommandation du groupe d'étude de l'information, dans le rapport qu'il a présenté au gouvernement le 29 août 1969. Voici cette recommandation:

> Que l'on reconnaisse publiquement le droit des Canadiens à obtenir des informations complètes, objectives et pertinentes, ainsi que le devoir de l'État de fournir des informations au sujet de ses programmes et politiques et que ce principe constitue la base de l'élaboration de nouvelles politiques gouvernementales dans ce domaine . . .

J'aimerais demander à notre témoin où en est la situation aujourd'hui et si cette recommandation a été appliquée. Avons-nous fait des progrès en ce sens?

M. Wall: Je pense que oui, monsieur Robinson. Ainsi, au début de mon rapport, j'énumérais un certain nombre de mesures intérimaires qui pouvaient être prises dans l'esprit de cette recommandation. Certes, je ne voudrais pas affirmer une seconde que nous sommes allés assez loin et c'est précisément pour cela que j'ai écrit mon rapport. Cependant, je pense que nous avançons dans la bonne

[*Text*]

steps, the referral of those criteria to this Committee and the fairly intensive studies that you have been making of the subject, including Mr. Baldwin's introduction of his bill and the discussion that has taken place and will take place about it. I am encouraged, as a guy who sat down and was asked to write something on information, to see that the movement is in the right direction. I am a little disappointed to see how slow it is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There are moments when some of us feel inclined to say—to use a phrase of my old Newfoundland grandma — "they are moving as slowly as if they were driving a sleigh to heaven".

Mr. Robinson: I am glad to hear you say that. Certainly speaking for myself, and I would hopefully say that I was speaking for the members of the Committee, we are interested in making progress, and we are interested in Mr. Baldwin's bill, we want to see some action taken upon it and, hopefully, have some solid recommendations before Parliament. It is a question of time, but we still have our job to do and we are working at it. That is really all I can say.

There is a third point I want to ask about, Mr. Chairman. It has to do with the conclusions that you reached, Mr. Wall. I note that you say:

> The main general conlusions that emerge are these: (a) that, for lack of a coherent, and comprehensive policy for the provision of information to the public, based on clear and acceptable principles, the process of government in Canada is becoming increasingly difficult for those who govern and increasingly incomprehensible to those who are governed . . .

That is the first one you made. Is that the same today as it was when you wrote this? Do you feel that the situation is the same?

• 2145

Mr. Wall: I doubt very much that it would be possible to say that the public today is in any measurable way better informed than it was when I began to write this report or when I finished it. The movements that have encouraged me have been the movements within government, within Parliament, within this Committee, to come to a decision, whether it be a statutory decision or a policy decision, that we are doing the information thing badly and we have to do it better. That is what encourages me. Cumulatively, it seems to me, there will be an agreed information policy, or an agreed information act, that should serve the purpose we are all hoping for.

Mr. Robinson: Your second general conclusion, Mr. Wall, was:

> That the governmental function to provide information in essence woven into an inseparable problem, the function of government itself. To govern is to inform, to be well governed is to be well informed.

[*Interpretation*]

direction, comme le prouve le travail du Comité, qui est l'une des étapes principales dans ce domaine; le fait que ce problème vous ait été soumis et que des études très complètes aient été faites de cette question, tout comme le fait que M. Baldwin ait présenté un projet de loi en ce sens, qui suscitera une discussion certainement très intéressante, me paraît très positif. Je dois donc dire, étant donné ma position, que les mesures déjà prises dans ce domaine me paraissent très encourageantes. Par contre, je suis un peu déçu de la lenteur de tout ce processus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour reprendre une expression de ma grand-mère de Terre-Neuve, certains d'entre nous ont parfois envie d'affirmer que ces gens vont aussi lentement que s'ils consuisaient un traîneau au paradis.

M. Robinson: Je suis heureux de vous l'entendre dire. Pour ma part, et je pense refléter ici l'opinion des autres membres du Comité, je tiens à ce que l'on avance, je tiens à ce que des mesures soient prises et je tiens à ce que nous présentions des recommandations au Parlement. Certes, tout cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais je puis vous assurer que nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour avancer le plus vite possible. C'est tout ce que je peux dire là-dessus.

J'aimerais maintenant aborder un troisième sujet, c'est-à-dire les conclusions auxquelles vous êtes parvenu, monsieur Wall. Ainsi, je lis dans votre texte la déclaration suivante:

> Les principales conclusions générales auxquelles nous sommes parvenus sont les suivantes: a) du fait de l'absence d'une politique cohérente et globale concernant la diffusion publique de l'information, basée sur des principes clairs et acceptables, nos gouvernants ont de plus en plus de mal à assumer leurs responsabilités et les gouvernés ont de plus en plus de mal à les comprendre . . .

Comme c'était là votre première conclusion, à l'époque, j'aimerais vous demander si vous avez constaté une évolution dans ce domaine ou si vous pensez que la situation est restée la même.

M. Wall: Je doute fort qu'il soit possible de démontrer que le public est aujourd'hui mieux informé qu'il ne l'était quand j'ai commencé à rédiger ce rapport ou au moment où je l'ai terminé. J'ai été soutenu dans mes efforts par certains groupes à l'intérieur du gouvernement, du Parlement et de ce Comité. Il s'agit de personnes persuadées qu'il faut une loi ou une décision de politique réglant cette question. Il me semble que nous pourrons parvenir à un accord sur le libre accès aux renseignements officiels de façon à satisfaire tout le monde.

M. Robinson: Votre deuxième conclusion, monsieur Wall, se lit comme suit:

> Le devoir du gouvernement à fournir des renseignements est étroitement lié à la fonction de gouverner. Gouverner, c'est informer, bien gouverner, c'est bien informer.

[*Texte*]

Then you went on into your third one, which is:

> That final fulfillment of the public's right to information must be balanced against the fulfillment of its right to be protected against the abuse of information. The public also has the right to know the means by which that balance is struck.

In effect, would it be fair to say that these three conclusions are really the essence of your paper?

Mr. Wall: They are.

Mr. Robinson: I suppose we could take a look at the old army jargon of the three things, the must knows, the should knows, and the could knows, and I suppose what we are saying here—Did you say that these all come within—And would you say that this all comes within the first one, that these are the "must knows," in effect, and then we could lead on from there to the "should knows" and "could knows"? I suppose that brings up the other specific conclusions that you made.

Mr. Wall: Yes. Of the three, I feel that the second is probably the most important conclusion I arrived at through my studies. I felt increasingly as I made the study and talked to people that the relationship between the function of government and the function to inform was a very close one indeed, that they are in fact woven together and inseparable.

I do not think they have been looked at in that light in any consistent way by any government I am aware of. If I did no more than achieve the acceptance of that principle or statement I would feel the report was well worth-while.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Mr. Béchard, and then Mr. Reid.

M. Béchard: Monsieur le président, merci. Monsieur Wall, il semble que parmi les moyens de diffuser l'information ici, au sein du gouvernement ou des gouvernements, il y a les fuites. Maintenant, vous mentionnez ici, quelques raisons qui motivent ou qui peuvent motiver ces fuites occasionnelles; il y en a six que vous mentionnez. Est-ce que vous pourriez nous dire, d'après votre expérience, laquelle des raisons motive davantage les fuites? Il y a, par exemple, les fonctionnaires qui sympathisent sur le plan politique avec des partis de l'Opposition ou qui partagent les opinions de certains députés, une structure hiérarchique trop rigide au sein de la Fonction publique, et ne permettant pas aux jeunes d'exprimer leur opinion, la frustration des jeunes etc, le serment d'office et aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ses termes. Laquelle de ces raisons est la plus populaire pour motiver certains fonctionnaires à laisser couler certaines informations, d'après votre expérience?

Mr. Wall: I must review the reasons. It is very difficult to say. They are all related in some respects. I have never talked to anyone who leaked a document, and I do not know . . .

Mr. Robinson: Nobody ever does.

• 2150

Mr. Wall: Nobody ever does it seems. The motivations vary. I suspect one that is quite important is the first one. Because of the size of government, because of the establishment of priorities, because of the distance of many advisors from the people who can act on their advice and act in timely fashion on their advice, they certainly feel that their efforts are rotting in the pipeline, and through a combination of anger and frustration and impatience act

[*Interprétation*]

Votre troisième conclusion dit:

> Il faut contrebalancer le droit du public à l'information avec le droit du public à se voir protégé contre l'abus dans le domaine de l'information. Le public doit également savoir par quels moyens on arrive à atteindre cet équilibre.

Aurais-je raison de dire que ces trois conclusions constituent l'essence de votre rapport?

M. Wall: Oui.

M. Robinson: En fait, on pourrait mettre ces conclusions dans la catégorie des constatations essentielles et dire que toutes vos autres recommandations en découlent, n'est-ce pas?

M. Wall: Oui. Mes recherches m'ont fait comprendre que la deuxième conclusion est probablement la plus importante. Au cours de mes entretiens et de mes recherches, je me suis rendu compte que le lien entre la fonction de gouverner et la fonction d'informer est extrêmement étroit, et qu'il est impossible de les dissocier.

Je ne crois pas que ce principe ait été reconnu de façon explicite par le gouvernement. Si je réussissais simplement à faire admettre ce principe, cela en vaudrait la peine.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Monsieur Béchard, suivi de M. Reid.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Wall, information leaks are one way in which information is disseminated. You give various reasons, six altogether, which may explain these occasional leaks. Could you tell us which one of these reasons occurs most frequently? There are civil servants who are in sympathy with the opposition parties or share the opinions of certain members of Parliament, the fact that the hierarchical structure of the public service may seem too rigid and not allow public servants to express their opinion, the frustration resulting from this, the fact that there is no penalty provided for violating the oath of office—out of all these, which would you say is the most common reason for leaking information?

M. Wall: Il est très difficile à préciser, puisque toutes ces raisons ont certains points de ressemblance. Je n'ai jamais parlé à une personne qui a été responsable de la fuite d'un document et je ne sais pas . . .

M. Robinson: Personne ne leur parle jamais.

M. Wall: Il semblerait que personne ne l'ait jamais fait. Quoiqu'il en soit, les motivations sont multiples, mais je pense que la première que vous avez mentionnée est l'une des plus importantes. En effet, du fait de la taille des appareils gouvernementaux, du choix de certaines priorités, et de l'éloignement de beaucoup de conseillers des personnes chargées d'agir, certains d'entre eux sont amenés à croire que leurs efforts ont été totalement inuti-

[*Text*]

on their own. It does not by any means exclude the others. I think the other reasons are valid.

I was interested to hear from a number of newsmen that many leaks are really quite capricious in motivation. They are not planned. They happen. Some of the ways in which they happen are fascinating.

Mr. Baldwin: Indigestion.

Mr. Wall: Perhaps a member of the cleaning staff coming back to work having had a few beers after dinner, if she finds something on a desk, says ah, let us see if somebody down in the bar is interested. This has happened in a number of cases, and purely fortuitously newsmen got hold of some quite newsy leaks in ways like that.

M. Béchard: Vous mentionnez, ... paragraph B on the question of leaks ... Évidement, les fonctionnaires prêtent serment mais que:

> ... aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ce serment;

Est-ce que vous pourriez me dire pourquoi il n'y a pas de sanction, vu que ces documents-là sont censés être confidentiels? ... top secret, or secret, or confidential. There is no sanction.

Mr. Wall: Why is there no sanction? The oath has no basis in law as I understand it, so there are no legal sanctions. There are administrative sanctions. A guy can be chastized; he can be transferred; he can be fired. He very seldom is. The administrative sanctions are applied very inconsistently and really quite rarely.

There has been, I think, in recent years a tendency—particularly on the part of younger public servants—to look upon oaths in a rather different light than they were looked upon by, well, old wartime sweats like some of us, for example. They do not mean the same thing now as they did then. The explosion of information and communication generally I think has had an effect on that. The principles underlying oaths are not adhered to in the same way in this generation as they were in mine, for example.

Mr. Béchard: Does the oath of office mean nothing to them?

Mr. Wall: It varies. There are many individuals who still feel that they are honour obliged, having taken an oath. I would by no means suggest that this is even a very general thing—the feeling that I have described—but I know that it does exist and it exists among some very bright, able and promising young public servants.

They regard it as redundant, and there is a certain arrogance certainly in that attitude. There is also a kind of impatience driven by the urge to do what they feel is right and proper and good and to do it within a reasonable time frame.

[*Interpretation*]

les et ont tendance à agir individuellement, ce qui constitue, en fait, une réaction à la fois de colère et de frustration. Certes, cela n'empêche pas qu'il peut y avoir d'autres raisons, tout aussi valables.

Sur ce sujet, je dois dire que j'étais très intéressé d'entendre un certain nombre de journalistes me dire que les fuites répondent en fait à des motivations très diverses et ne sont généralement pas planifiées. Elles se produisent d'ailleurs parfois de manière vraiment surprenante.

M. Baldwin: Par indigestion.

M. Wall: Ainsi, il se peut qu'un employé chargé de l'entretien ait bu quelques bières de trop après le dîner et, trouvant un document quelconque sur un bureau, se demande si quelqu'un se trouvant au bar risque d'être intéressé. Il est arrivé plusieurs fois que des journalistes heureux mettent ainsi la main, de manière tout à fait fortuite, sur des nouvelles très intéressantes.

Mr. Béchard: You mention ... la question des fuites au paragraphe B.... Of course, public servants are supposed to abide by an oath of office but:

> ... no sanction is provided for when this oath is violated.

Since some of these documents are supposed to be confidential, could you tell me why no sanction is provided for? les documents sont confidentiels, secrets ou très secrets—et pourtant, on ne prévoit pas de sanction.

M. Wall: Vous voulez savoir pourquoi aucune sanction n'est prévue? En fait, si je ne me trompe, le serment n'ayant aucun fondement juridique, il ne peut faire l'objet de sanctions juridiques mais uniquement de sanctions administratives. Ainsi, le responsable peut être châtié, transféré ou renvoyé. Je dois dire qu'il l'est rarement. Les sanctions administratives sont donc appliquées avec beaucoup de fantaisie et, plus pratiquement, avec beaucoup de rareté.

Ces dernières années, je pense avoir pu constater une certaine tendance, surtout de la part des fonctionnaires les plus jeunes, à accorder au serment une valeur tout à fait différente de celle que des vieux de la veille comme nous pouvions lui accorder, par exemple. Le serment ne signifie plus la même chose maintenant que dans le temps. Je crois que le développement fantastique des moyens de communication est l'une des causes de cette modification voulant que les principes justifiant le serment ne soient plus respectés de la même manière que par des membres de ma génération, par exemple.

M. Béchard: Donc, pour eux, le serment n'a aucune valeur?

M. Wall: Cela dépend. Certaines personnes considèrent toujours que le fait d'avoir prêté serment leur impose certaines responsabilités. Je ne veux donc pas suggérer que la tendance que j'ai décrite plus tôt constitue un phénomène général, mais je sais qu'elle existe, et surtout qu'elle existe parmi certains jeunes fonctionnaires, très compétents et très brillants.

Ils considèrent le serment comme inutile et, évidemment, cette attitude reflète une certaine arrogance de leur part. Elle reflète également une certaine impatience, causée par la volonté d'agir bien, rapidement et de façon concrète.

[*Texte*]

Mr. Reid: No desire for participation?

Mr. Wall: They have, of course, their own kind of participation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that an emotion of higher loyalty.

Mr. Wall: Higher loyalty? Perhaps. To themselves and to their own ideas.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

M. Béchard: Dans un autre domaine, vous avez mentionné qu'il faudrait une agence gouvernementale qui irait chercher l'information auprès de tous les ministères et qui pourrait la diffuser ensuite. Je ne voudrais pas que vous donniez votre opinion ou porter un jugement sur Information Canada, mais est-ce qu'Information Canada ne pourrait pas jouer ce rôle, à condition qu'on change un peu sa structure et qu'on lui donne plus de pouvoir?

Mr. Wall: I think I discussed this with Mr. Blais earlier. Were you here then, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: Yes.

• 2155

Mr. Wall: I still feel that it would be a mistake, if we were to achieve the kind of change in attitude that I really hope will gradually take place, to give one agency, whether it be Information Canada or the Treasury Board or some other central control agency, that kind of authority over departments. If, again, we are to achieve an understanding and acceptance of what I feel is a very close integration and relationship between information and government itself, then this is not a function that can be given to one agency.

Mr. Béchard: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Reid, I believe you . . .

Mr. Reid: Yes.

The question of legislation comes into view. If we accept your interpretation of the situation, then it is not really a question of legislation at all: it is a question of policy by government, to be enforced throughout the civil service.

Mr. Wall: That is right; but as I said earlier, Mr. Reid, I would not exclude the possibility of our arriving at a point where it is pretty clear that a statute was the only way to achieve this purpose. There is no question that there is, and has been for years, a tremendous inertia within the Public Service, within government structures generally, which makes change of the kind I am suggesting extremely difficult. It may be that the kind of leverage necessary to achieve at least a measurable beginning towards that change would be through the municipal statute. I do not exclude that possibility at all.

Mr. Reid: Have you given any consideration to what would happen, in terms of the flow of information throughout the Public Service, even its form, were your propositions accepted?

[*Interprétation*]

M. Reid: Mais ils n'ont aucun désir de participation?

M. Wall: Pas du tout, en fait ils ont leur propre principe de participation.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il pourrait s'agir en fait d'une émotion justifiant une loyauté encore plus contraignante.

M. Wall: Une loyauté plus contraignante? Peut-être, à l'égard d'eux-mêmes et de leurs propres idées.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Exactement.

Mr. Béchard: To change the subject, you mentioned it would be necessary to set up a government agency, the responsibility of which would be to collect information from departments in order to disseminate it. Without asking you to give us your own judgment on Information Canada, could you tell us if this body could not play this role, if its structure were slightly adapted and if it got more powers?

M. Wall: Je pense avoir déjà discuté de ce problème avec M. Blais. Étiez-vous présent, monsieur Béchard?

M. Béchard: Oui.

M. Wall: Si nous désirons parvenir au changement d'attitude que j'ai mentionné plus tôt, je pense que nous ferions une grave erreur en accordant à un organisme quelconque, qu'il s'agisse d'Information Canada, du Conseil du Trésor ou de n'importe quel autre organisme de contrôle, ce genre de pouvoir à l'égard des ministères. En effet, nous ne pourrons atteindre cette compréhension et cette reconnaissance de ce que je considère comme devant être une intégration très poussée entre l'information et la nature des activités gouvernementales elles-mêmes, si nous accordons de tels pouvoirs à un organisme quelconque.

M. Béchard: Merci.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Reid, je pense que vous . . .

M. Reid: Oui.

Cela m'amène à l'aspect juridique de la question. En effet, si nous acceptons votre interprétation, ne revenons-nous pas alors purement et simplement à un problème de législation? En effet, s'il s'agit d'une politique générale du gouvernement, il faudrait sans doute la faire appliquer dans toute la Fonction publique.

M. Wall: C'est juste mais, comme je le disais, je n'exclus pas la possibilité d'arriver à un niveau tel que l'on comprenne parfaitement qu'une loi constitue finalement le seul moyen pour atteindre cet objectif. Il ne fait en effet aucun doute que la Fonction publique et les structures gouvernementales, en général, sont, depuis longtemps, sujettes à des forces d'inertie très puissantes, qui rendent ce type de modification des attitudes extrêmement difficile à obtenir. En ce sens, il se peut fort bien que le seul levier nous permettant d'au moins faire quelques pas en avant soit une loi, et je n'exclus pas du tout cette possibilité.

M. Reid: Avez-vous envisagé ce qui se produirait en matière de diffusion de l'information dans la Fonction publique, si vos propositions étaient acceptées?

[*Text*]

Mr. Wall: Were mine accepted?

Mr. Reid: Yes. It is quite clear that that would force different—for example, Mr. Baldwin and I travelled to the Scandinavian countries and we discovered that, while the law may state one thing, human nature being what it is, many documents and many forms of information which were ostensibly open and available simply either did not exist or existed in such form as to be virtually useless.

Mr. Wall: Did you actually find that?

Mr. Reid: Yes.

Mr. Wall: I am not surprised. I have not spoken personally to Swedish officials. I have spoken to a number of officials who have and there is no question that the Swedes have found ways around the apparent restrictions in their legislation and in their constitutional position. They have a highly developed oral tradition. The use of incomplete or draft papers is quite extensive, I think that is clear.

I was surprised, too, to find the lengths of time over which the Swedes insisted, by statute, on keeping material away from the public—as high as 50 years in some cases.

I am sorry, you had another part to that question.

Mr. Reid: Yes. Have you given any consideration to the changes in the flow content form that might take place?

Mr. Wall: Yes, and I think many of them are suggested within the report itself.

The point I tried to make earlier, about a reduction of emphasis on the bits and pieces things under category F, compensated for a continual flow of what I called plain language summaries of Cabinet documents that would be made public as soon as a decision had been made, in most cases, and shortly after in others—that, in combination with the early and purposeful publication of studies and analyses on a variety of subjects during the earlier and preparatory stages of formulating a policy or set of programs.

The delivery mechanism I saw as being essentially Information Canada, along the lines that they suggested. I did emphasize, too, the importance of fining down and directing more accurately the vast amounts of unsolicited information that are spewed out by government and land on many of your desks every day. There is a tremendous waste involved there, and not only waste but the creation of an attitude that governments tend to give us the crap we do not need and not the stuff we really want, which I think is uneconomical and not very bright.

Mr. Reid: Human nature being what it is, they always want the possible.

• 2200

Mr. Wall: Could I go back a moment to the question of the statute, in support of the position I took in this paper?

[*Interpretation*]

M. Wall: Les miennes?

M. Reid: Oui. Il est clair, en effet, qu'elles obligeraient différentes... par exemple, M. Baldwin et moi-même avons visité certains pays scandinaves et y avons découvert que, l'homme étant ce qu'il est, les lois peuvent fort bien comporter telles ou telles exigences, beaucoup de documents et une foule d'informations soit n'étaient pas publiés, soit l'étaient sous une forme telle qu'ils étaient quasiment inutiles.

M. Wall: L'avez-vous constaté vous-même?

M. Reid: Oui.

M. Wall: Cela ne me surprend pas. Je n'ai pas eu de contact personnel avec les Suédois à ce sujet, mais j'ai discuté avec certaines personnes qui en ont eu; leur conclusion semble indiquer qu'il est évident que les Suédois ont réussi à contourner les restrictions apparentes que leur impose la Loi et leur système constitutionnel. Ainsi, ils sont traditionnellement plus portés à la communication orale. Ils font donc très souvent appel à des documents de travail incomplets.

En outre, j'ai été surpris de constater que leur loi leur permet de soustraire certains documents aux yeux du public pendant des délais très longs, pouvant parfois aller jusqu'à 50 ans.

Quelle était l'autre partie de votre question?

M. Reid: Je voulais savoir si vous aviez examiné les modifications que pourraient entraîner vos propositions sur le mécanisme de diffusion de l'information.

M. Wall: Je pense que certaines de ces modifications sont mentionnées dans mon rapport.

Ainsi, comme j'ai tenté de l'expliquer plus tôt, on accorderait moins d'importance aux choses relevant de la catégorie F, ce qui serait compensé par une publication continuelle de résumés des documents du cabinet, en langue claire et parfaitement compréhensible, résumés qui seraient publiés, dans la plupart des cas, dès la prise de décision et, dans certains autres cas, peu après; en outre, on pourrait assister à une publication volontaire et rapide des études et analyses effectuées dans une foule de domaines, durant les étapes préparatoires ou préliminaires de l'élaboration des politiques ou programmes.

Quant au mécanisme de diffusion, je pense que ce serait essentiellement Information Canada qui en serait responsable, dans le cadre du système qu'il a lui-même proposé. De plus, je pense avoir insisté sur le fait qu'il est très important de mieux concevoir le système de diffusion de l'information, qui est actuellement déversée, en quantités phénoménales, par nos gouvernements, dans tous les azimuts. Je crois qu'il y a énormément de gâchis dans ce domaine et en plus que l'on a tendance à imaginer que les gouvernements essaient de nous cacher les informations que nous désirerions obtenir et nous fournir toutes celles dont nous n'avons pas besoin. Je crois que c'est là un beau gâchis.

M. Reid: La nature humaine étant ce qu'elle est, on veut toujours tout ce qui est possible.

M. Wall: Puis-je revenir un instant sur la question du statut, pour appuyer la thèse que je soutiens dans mon document.

[*Texte*]

My feeling about a statute, although I recognize that it may be necessary, was that it, again, would tend to colour the process of providing information in that it becomes at worst a kind of adversary process in which the process itself might tend to overshadow the substance of the information being sought.

I am sure you have thought of this, Mr. Baldwin, and I naturally would be interested to know your views on it, if I may ask a question.

Mr. Reid: By all means. Before you do, I might say that we have already run into that problem now in the way in which the House of Commons handles requests for documentation that are refused by the government.

Mr. Baldwin: I would like to ask Mr. Wall to frame his question so I get it all at once. I was listening to, thinking back to, what he had said. Would you just frame your question?

Mr. Wall: Yes. What I said was that . . .

Mr. Baldwin: I am not under oath.

An hon. Member: Neither is Mr. Wall.

Mr. Wall: . . . one of my concerns about moving too quickly into a statute as a means of providing information was that at worst the process became an adversary one, and that inevitably the process itself would become coloured in such a way that the emphasis would be on the process and not on the substance of the information being sought.

Mr. Baldwin: I think that is right.

I think it is a matter, when we legislate or when we deal with problems, as has been my experience both as a lawyer and as a legislator, where you have to very frequently take the lesser of the two evils. I think there is an evil attached to the proposal I make, but I think it is the lesser of the two.

I feel that your proposition is based on the fact that you think, all civil servants—I mean, you not only think but it is based on the proposition that all civil servants are good, fine, hard-working people and all politicians are top-level and do the things that they ought to do; in other words, the best of all conditions in the best of all worlds. If you had a situation like that, you would not need an Auditor General or a Financial Administration Act.

People in public life and people in the public service do from time to time conceal or do not produce documents—put it that way, in a positive sense—do not produce documents because they are embarrassing or prejudicial or inimical to their interests; and the public perceive this to be a greater evil than it is. I do not think it is as widespread as it is maybe suspected to be, but it is; and I do not think—you do not need to answer—I do not think you could say that that has not taken place. This is your own knowledge or hearsay or indirectly.

That being the case, I feel that the need of legislation would be to flag this thing to indicate to the general public that there is this measure which secures their right to know; and I think, that being the case, behind that background, you could then probably proceed with your particular proposal. I think they are both needed and they both have to be married in order to work out. But I think, despite whatever legislation you might have, you are not going to get a good, reasonable flow of material and information and documents unless you have the kind of system you have suggested as well. But I think it has to be built up behind the legislation.

[*Interprétation*]

Bien que je reconnaisse qu'il soit nécessaire d'établir une loi, je pense que celle-ci aurait tendance à mettre dans l'ombre le processus de diffusion des renseignements qui, au pire, pourrait se transformer en un processus d'affrontement et aboutirait à cacher la nature même des renseignements recherchés.

Je suis sûr que vous y avez songé, monsieur Baldwin et, par conséquent, j'aimerais savoir ce que vous en pensez?

M. Reid: Je rappellerai que nous avons ce problème lorsque la Chambre des communes s'occupe de demandes de production de documents qui sont refusées par le gouvernement.

M. Baldwin: J'aimerais que M. Wall me redise cette question afin que j'en saisisse tout l'ensemble.

M. Wall: Oui. Je disais . . .

M. Baldwin: Je n'ai pas prêté serment.

Une voix: Ni M. Wall d'ailleurs.

M. Wall: . . . qu'une de mes inquiétudes dans le cas où on établirait trop vite une loi concernant la diffusion des renseignements, c'était qu'en prenant la situation la plus extrême, le processus se traduise en confrontation qui elle-même ferait oublier que l'important, c'est l'essence de l'information et non pas le processus par lequel on l'obtient.

M. Baldwin: Je crois que c'est exact.

Lorsque nous établissons des lois ou que nous traitons des problèmes, d'après mon expérience d'avocat et de législateur, je crois que bien souvent il vous faut entre deux maux choisir le moindre. Je pense que la proposition que je présente est entachée d'un certain mal mais que c'est le moindre des deux.

Je crois que votre proposition se fonde sur le fait que vous présumez que tous les fonctionnaires sont d'excellentes personnes qui travaillent intensément et que tous les politiciens sont des phénix et font ce qu'ils doivent faire, soit qu'en d'autres termes vous pensez que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Si telle était la situation, pourquoi alors aurions-nous besoin d'un auditeur général ou d'une Loi sur l'administration financière.

Dans la vie publique et dans le domaine de la Fonction publique, il se produit des cas où on cache, où on ne fournit pas des documents parce que ceux-ci pourraient embarrasser certains ou aller à l'encontre de l'intérêt de certains. Le public prend la mouche et donne trop d'importance à ces faits. Mais je ne crois pas que les cas soient aussi nombreux qu'on l'insinue, mais je ne crois pas que vous puissiez affirmer que ces cas ne se produisent pas.

Les choses étant ce qu'elles sont, l'adoption d'une loi pourrait servir à indiquer au public en général que son droit à l'information est protégé et, dans cette optique, je pense que vous pourriez présenter alors votre proposition. Je crois que les deux mesures sont nécessaires et qu'elles doivent s'intégrer pour être efficaces, mais, quelque soit la loi que vous puissiez établir, il ne semble pas que vous obtiendrez tous ces renseignements que vous désirez à moins que vous n'établissiez le genre de système que vous proposez. Votre système doit, cependant, s'appuyer sur cette loi.

[*Text*]

Mr. Wall: I see. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other questions?

Mr. Robinson: I will pass, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey, do you want to ask anything?

Senator Godfrey: On the question of leaks, are many people found? Do they try to track down the source of the leaks?

• 2205

Mr. Wall: Very few, Senator, disappointingly few. I have been asked in one of my former capacities to try to track down some of these people with whatever help I could muster, and it is a pretty shadowy business. I have to admit that in some cases we have come to the conclusion that the leak was quite deliberately made—we all know this happens. In others, perhaps it was a combination of the kind of capricious action I described earlier; or something done over the telephone, where there is really no way of tracking the thing down.

It was felt that it *was* useful to try to track them down, first of all to find out why leaks were being made. In some cases it was very difficult to determine what the motivation was. If people could not be trusted to take care of that kind of information, could they be trusted in much more sensitive positions? That kind of consideration came into play, and was the kind of reason that underlay our attempts to find out who is leaking stuff and why. It is a very difficult thing.

Senator Godfrey: I gather that when you did find somebody, the penalties were not that onerous.

Mr. Wall: I can think of only one case where the perpetrator of the leak was found, and I believe he was fired. I had left the Privy Council Office, so I am not quite certain of that. I was never successful in my own attempts to find the leakers, so I do not know what happened to them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Some very curious things happen.

In one department where a friend of mine works, the particular branch he was in was under a process of reorganization for three solid years. During that period he was not allowed to hire any permanent staff, so he brought in people from Office Overload. Some of these girls were typing Cabinet documents and they were not sworn. My friend, who happens to have a legal training from another country, sat up very straight and said. This has got to stop; these people must be sworn. There was consternation among his colleagues, to whom this apparently had not occurred. They said, oh well, we have not got a Bible here to swear them on. My friend, who is a forceful character, a former artillery officer, said, I do not care whether you have a Bible or what you have, you can swear them on anything; they have got to be sworn. Then one of his Jewish colleagues said, I have a Tolmud here; so they swore them on the Tolmud.

[*Interpretation*]

M. Wall: Bon, merci.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avez-vous d'autres questions à poser?

M. Robinson: Je passe la parole, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Sénateur Godfrey avez-vous d'autres questions.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais savoir combien de personnes ont été prises sur le fait dans le cadre de ces fuites? Est-ce qu'on s'efforce de retracer la source des fuites?

M. Wall: Bien peu se font prendre, monsieur le sénateur, ce qui est malheureux. Dans l'un de mes postes précédents, j'ai essayé de retracer les agissements de certaines de ces personnes grâce aux renseignements que je pouvais recueillir, mais cela a été extrêmement difficile. Je dois admettre que, dans certains cas, nous en sommes arrivés à la conclusion que la fuite avait été voulue et, dans d'autres cas, que peut-être elle a résulté d'une combinaison du hasard, comme je l'ai indiqué plus tôt, ou d'un coup de téléphone dont on ne peut rien retracer.

On a pensé qu'il pourrait être utile de retracer ces fuites pour en connaître la raison. Dans certains cas, il a été fort difficile d'en trouver la motivation. La question se pose de savoir si des gens à qui on ne peut faire confiance dans ce cas pourraient occuper des emplois plus délicats? C'est là une des raisons pour lesquelles nous avons essayé de connaître l'origine de ces fuites et la raison pour laquelle elles se sont produites. Mais la question est fort difficile à éclaircir.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que lorsque vous avez démasqué quelqu'un, les sanctions n'ont pas été fort graves.

M. Wall: Je ne puis me souvenir que d'un seul cas où le coupable a été trouvé et je pense qu'on l'a renvoyé. J'avais alors quitté le bureau du Conseil privé et, par conséquent, je ne puis affirmer avec certitude ce qui s'est produit dans ce cas. Je n'ai jamais réussi moi-même à trouver les auteurs des fuites, par conséquent, je ne sais pas quel a été leur sort.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il y a des choses curieuses qui se produisent dans le monde.

Dans un ministère, j'ai un ami qui travaille dans une direction qui a été sujette à réorganisation pendant trois bonnes années. Pendant toute cette période, on ne lui a pas permis d'engager du personnel permanent; par conséquent il a fait venir de l'aide du bureau *Office Overload*. Certaines de ces jeunes filles tapaient des documents du Cabinet et elles n'avaient pas prêté serment. Mon ami qui avait reçu une formation juridique dans un autre pays s'est rebiffé et a indiqué que la situation devait changer. On a donc fait prêter serment à ces gens, et ce fut la consternation parmi ses collègues qui ne semblaient pas avoir pris conscience de la situation. On lui a donc dit qu'il n'y avait pas de Bible pour assermenter le personnel et mon ami qui a un caractère à l'emporte-pièce puisqu'il est un ancien artilleur a dit que ça lui était égal qu'il n'y ait pas de Bible, mais qu'il fallait faire prêter serment aux gens sur n'importe quoi. Aussi un collègue juif a fourni un Talmud, et c'est ainsi qu'on a assermenté le personnel.

[*Texte*]

Here was this going on—all this top secret stuff; the concealing of everything, and these various people brought in from Office Overload handling supposedly top secret documents and not even sworn. If they did leak something they would not have broken any oath. Whether they had any conception of the sanctity of an oath or whether they did not would have been totally irrelevant.

Mr. Robinson: According to Mr. Wall, it does not matter whether you have taken the oath or not; there is no penalty anyway.

The joint Chairman (Mr. McCleave): I know a lawyer in Halifax who swore his clients on a Dun and Bradstreet.

Mr. Baldwin: Section 4 of the Official Secrets Act does throw a pretty wide loop. I do not know whether it has ever been . . .

Mr. Reid: It does not apply.

Mr. Baldwin: Section 4?

Mr Reid: I have been through that.

Mr. Baldwin. We want to get expert evidence.

Mr. Wall: It sounds terrifying, I admit.

Mr. Baldwin: I know, I know.

Mr. Wall: It may be a loop that is so unwieldy no one can throw it with any accuracy.

Mr. Baldwin: It is hard to get a conviction; I admit that. You can lay a charge but you cannot easily get a conviction.

The Joint Chairman (Mc. Cleave): I am sorry, I have to get out and contribute to the late late show—get it off to an excellent footing, I might say. Are there any further questions? Thank you.

Mr. Wall, thank you very much for your work which we have printed, I hope with your permission, in Issue 32.

Mr. Wall: Indeed, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And for your appearance here this evening. I hope the fact that your study was done some time back—and you may now be in other fields—will not stop you from reading as we progress towards some solutions in this important field to which you have made such a contribution.

Mr. Robinson: I was hoping we might even consider a supplement to his report at some time.

Mr. Baldwin: It might help us draft our bill.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. The meeting is adjourned until Thursday morning at 11.00 o'clock. I have asked Mr. Baldwin if he will advise us before in case a ruling will have to be made.

[*Interprétation*]

Donc du personnel d'*Office Overload* maniait ces documents censés être absolument secrets et ce personnel n'avait même pas prêté serment. S'il y avait eu fuite, il n'y aurait pas eu de serment de violé. La question de savoir si on croit au serment ou non ne se posait aucunement.

M. Robinson: D'après M. Wall, qu'il y ait serment ou non, de toute façon il n'y a pas de sanction.

Le coprésident (M. McCleave): Je connais un avocat à Halifax qui assermente ses clients sur un ouvrage de *Dun et Bradstreet*.

M. Baldwin: L'article 4 de la Loi sur les secrets officiels permet une immense échappatoire. Je ne sais pas si . . .

M. Reid: Il ne s'applique pas.

M. Baldwin: L'article 4?

M. Reid: Je l'ai examiné.

M. Baldwin: Nous aimerions avoir des témoignages d'experts.

M. Wall: Cela paraît incroyable, je l'admets.

M. Baldwin; Bien sûr.

M. Wall: Il peut s'agir d'une telle échappatoire qu'on ne puisse pratiquement rien faire dans ce cas.

M. Baldwin: Il est difficile dans ce cas d'établir la culpabilité, je l'admets; vous pouvez faire une accusation, mais vous ne pouvez pas établir la culpabilité.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, je dois quitter d'un bon pied si je puis dire pour me rendre à ma séance du soir—Avez-vous d'autres questions? Merci.

Monsieur Wall nous vous remercions infiniment pour l'excellent travail que vous nous avez présenté et que nous allons faire imprimer avec votre permission, au fascicule 32.

M. Wall: Avec plaisir, oui.

Le coprésident (M. McCleave): Et nous vous remercions pour avoir bien voulu comparaître ce soir ici: j'espère, puisque votre étude a été faite il y a quelque temps déjà, que votre intérêt ne s'arrêtera pas là et que, même si vous vous intéressez à d'autres domaines, vous continuerez à suivre ce qui se passe dans ce domaine si important et auquel vous avez tant contribué.

M. Robinson: J'espérais même obtenir un supplément à son rapport plus tard.

M. Baldwin: Cela pourrait nous aider à rédiger notre bill.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. La séance est levée jusqu'à jeudi matin à 11 h 00. J'ai demandé à M. Baldwin s'il peut nous prévenir d'avance au cas où une décision devrait être prise.

APPENDIX "RSI-27"

Nov. 7, 1975.

Mr. Richard Rumas
Joint Clerk of the Committee
Committees and Private Legislation Branch
House of Commons
Ottawa, Ont.

Dear Mr. Rumas:

I am sorry for the delay in replying to your letter of Oct. 10. As Mr. MacDougall told you by phone, by accident it did not come to our attention until last week.

Two extra copies of this letter are enclosed for your convenience in sending them to Senator Forsey and Mr. McCleave.

Following are my suggestions:

(1) Guideline No. 15.

Delete the content, re-number 16 as 15, and insert the following between Exemptions and Ministers' Correspondence:

Internal Memoranda and Reports

In the case of internal departmental and interdepartmental memoranda and reports not covered by the above exemptions, the following guidelines are to be applied:

(a) Recommendations made by public servants individually or jointly as members of committees or task forces or study groups should not be produced.

(b) Internal memoranda need not be produced when they deal with individuals in the government, with regular internal administrative matters, with private individuals or with individual business firms.

(c) The factual and analytical portions of reports and studies done within the Public Service, which do not fall under (b), should be released.

(d) Internal reports not falling under (b) should be written so that the recommendations are separated from the factual and analytical portions, to facilitate the release of the latter.

(e) Factual and analytical portions of reports which are to be part of documentation for Cabinet should not be produced until they have been considered by the Cabinet.

* * *

(2) Suggestions for improving the criteria for Exemptions:

(a) In the introductory paragraph, change "if" to "whether" to make clear that a choice is involved.

(b) Delete content of Guideline No. 1 about legal opinions, re-numbering others accordingly.

(c) Change Guideline No. 12 (11 if No. 1 is deleted) to read: Cabinet documents before consideration by Cabinet, and those documents that include a Privy Council confidence, apart from factual and analytical material as dealt with under Internal Memoranda and Reports.

APPENDICE RSI-27

Le 7 novembre 1975

M. Richard Rumas
Cogreffier du Comité,
Direction des Comités et de la Législation privée,
Chambre des communes.
Ottawa (Ontario).

Monsieur,

Je regrette d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 10 octobre. Comme N. MacDougall vous en a fait part au téléphone, nous ne l'avons reçue que la semaine dernière.

Vous trouverez ci-joint deux copies additionnelles de cette lettre, que je vous prie de remettre au sénateur Forsey et à M. McCleave.

Voici mes suggestions:

(1) Directive nº 15.

Supprimer le contenu,—renuméroter en inscrivant 15 au lieu de 16 et insérer ce qui suit entre les exemptions et la correspondance des ministres:

Notes de service interne et rapports

Dans le cas des notes de services internes, du ministère et entre ministères, et des rapports non visés par les exemptions susmentionnées, les directives suivantes doivent être appliquées:

(a) Les recommandations faites individuellement ou conjointement par les fonctionnaires, en qualité de membres d'un comité ou d'un groupe de travail ou d'étude, ne devraient pas être diffusées.

(b) Il n'est pas nécessaire de divulguer les notes de services internes lorsqu'elles traitent des employés au sein du gouvernement, de questions ordinaires d'administration interne, de particuliers ou d'entreprises.

(c) Les parties réelles et analytiques des rapports et des études effectuées au sein de la Fonction publique, qui ne relèvent pas du paragraphe (b) devraient être diffusées.

(d) Les rapports internes qui ne relèvent pas du paragraphe (b) doivent être rédigés de telle sorte qu-e les recommandations soient séparées des parties réelles et analytiques, pour faciliter leur divulgation.

(d) Les parties réelles et analytiques des rapports qui doivent faire partie de la documentation à l'intention du Cabinet ne doivent pas être divulguées avant d'avoir été étudiées par le Cabinet.

* * *

(2) Suggestions visant à améliorer les critères des exemptions:

(a) Dans le paragraphe d'introduction, texte anglais, substituer au mot «il» le mot «Whether» pour marquer le choix.

(b) Supprimer la directive nº 1 concernant les opinions juridiques et renuméroter les autres en conséquence.

(c) Changer la directive nº 12 (11 si le nº 1 est supprimé) pour se lire: les documents du Cabinet avant qu'il soient étudiés par le Cabinet et les documents qui renferment des confidences du Conseil privé, mis à part les documents réels et analytiques tels que traités sous la rubrique Notes de service interne et Rapports.

Guideline No. 14, as it stands, could be used to hide a multitude of matters, unless all assessments as to the character of documents are thoroughly honest. Since that has to be assumed, I am not able to suggest a satisfactory qualifier.

* * *

(3) Information Commissioner.

I would also like to suggest legislation to establish a new officer of Parliament, to be known possibly as the Information Commissioner. (His position would be somewhat similar to that of the Auditor General, or the Commissioner of Official Languages, or an ombudsman in other jurisdictions).

The Commissioner would consider questions about the production of information, and make recommendations about them to the Government.

The Commissioner would normally base his recommendations on the statement of criteria, exemptions and guidelines, but would have the power to recommend exceptions that he considers justified by the public interest, keeping in mind the general objective of making "public as much factual information as possible consistent with the effective administration, the protection of the security of the state, rights to privacy and other such matters—"

Before refusing any request to produce papers, the government would be required to submit the matter to the Commissioner.

The Commissioner would then inquire into the matter, hearing, if he thought it advisable, arguments for and against production. He would have the power to call for the papers in question for his own perusal.

Any hearings before the Commissioner would be in camera.

Following his inquiry the Commissioner would make a recommendation to the government.

If the government decided not to accept the recommendation of the Commissioner it would be required to release both his recommendation and its reasons for non-acceptance.

The Commissioner would also be empowered to examine and to make recommendations as he saw fit on any questions of releasing information, and to respond to government requests to consider and report on any such questions, apart from Notices of Motion for the production of specific papers. In carrying out such functions he would have in mind the stated desire of the government "to make public as much factual information possible consistent with effective administration, the protection of the security of the state—"

La directive nº 14, dans son état actuel, pourrait être utilisée pour dissimuler beaucoup de questions, à moins que toutes les évaluations en ce qui concerne le caractère des documents soient vraiment honnêtes. Comme il faut le supposer, je ne puis suggérer de solution satisfaisante.

* * *

(3) Commissaire à l'Information.

J'aimerais également proposer une mesure législative pour créer au Parlement un nouveau poste qui serait appelé Commissaire à l'Information. (Son poste ressemblerait un peu à celui de l'Auditeur général, du Commissaire aux langues officielles, ou de l'ombudsman, dans les autres juridictions).

Le Commissaire étudierait les questions concernant la production des renseignements et ferait à cet égard des recommandations au gouvernement.

Le Commissaire fonderait normalement ses recommandations sur les critères, les exemptions et les directives, mais il aurait le pouvoir de recommander les exemptions que l'intérêt public lui semble justifier, se souvenant que l'objectif général est de rendre «publique autant d'information réelle que possible, sans nuire à l'administration efficace, à la protection de la sécurité de l'État, et aux droits à la protection de la vie privée et toute autre question pertinente . . .»

Avant de refuser toute demande de production de documents, le gouvernement serait tenu de soumettre la question au Commissaire.

Le Commissaire étudierait ensuite la question, entendant les arguments pour et contre la production, s'il le jugeait utile. Il aurait le pouvoir de demander les documents pour les étudier à loisir.

Toutes les audiences devant le Commissaire se feraient à huis clos.

A la suite de son enquête, le Commissaire ferait une recommandation au gouvernement.

Si le gouvernement décidait de rejeter la recommandation du Commissaire, il lui faudrait diffuser sa recommandation et les motifs de son rejet.

Le Commissaire serait également autorisé à examiner et à faire des recommendations, s'il le croit utile, sur toute question de diffusion d'information et de répondre aux demandes que fait le gouvernement d'étudier toutes ces questions et de faire rapport à leur sujet, mis à part les avis de motion portant production de documents particuliers. Tout en s'acquittant de ces fonctions, il se souviendra de l'intention déclarée du gouvernement «de rendre publique autant d'information réelle que possible, sans nuire à l'administration efficace, à la protection de la sécurité de l'État . . .»

With kind regards,

Sincerely yours,

Davidson Dunton

Chairman

C.C. Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de nos sentiments distingués,

Le président

Davidson Dunton

Copies: Le Sénateur Eugène A. Forsey
M. Robert McCleave, Député

Issue No. 49

Thursday, November 20, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 49

Le jeudi 20 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

29731—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

LIBRARY

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1975
(51)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:12 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Blais, Hnatyshyn, McCleave, Reid and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On letters dated September 18, 1975 and October 4, 1975, between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of the Environment, relating to SOR/75-351 New Brunswick Shellfishing Order No. 1 1975, Counsel to the Committee is to make a further inquiry with respect to certain comments of the Committee.

On letters dated September 2, 1975 and October 8, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Ministry of Urban Affairs, relating to SOR/75-232 National Housing Loan Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Solicitor, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation, with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Agriculture, dated September 4, 1975 and September 18, 1975, relating to SI/75-44 Ontario Milk Marketing Levies Order and SI/75-49 Ontario Cream Producers Marketing Levies Order.

On letters dated July 15, 1975 and August 29, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Parole, Department of the Solicitor General, relating to SOR/74-29 Special Parole Regulations No. 1 1973,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Parole, Department of the Solicitor General, with respect to certain comments of the Committee.

On letters dated July 10, 1975 and September 17, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Operational Planning Division, Industrial Incentives Branch, Department of Regional Economic Expansion, relating to SOR/74-166 Regional Development Incentives Regulations 1974,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Operational Planning Division, Industrial Incentives Branch, Department of Regional Economic Expansion, with respect to certain comments of the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1975
(51)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Blais, Hnatyshyn, McCleave, Reid et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Quant aux lettres du 18 septembre 1975 et du 4 octobre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère de l'Environnement, concernant le DORS/75-351—Ordonnance sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick, 1975-1 le conseiller du Comité doit faire une étude plus approfondie concernant certains commentaires du Comité.

Lettres du 2 septembre 1975 et du 8 octobre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère des Affaires urbaines, concernant le DORS/75-232—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, Division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement, au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère de l'Agriculture, en date du 4 septembre 1975 et du 18 septembre 1975, concernant le TR/75-44—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario et le TR/75-49—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario.

Lettres du 15 juillet 1975, et du 29 août 1975 entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, libération conditionnelle, ministère du Solliciteur général, concernant le DORS/74-29—Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, n° 1 de 1973,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, libération conditionnelle, ministère du Solliciteur général au sujet de certains commentaires du Comité.

Lettres du 10 juillet 1975 et du 17 septembre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur, Division de la planification des opérations, Direction des subventions à l'industrie, ministère de l'Expansion économique régionale, concernant le DORS/74-166—Règlement sur les subventions au développement régional, 1974,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur, Division de la planification des opérations, Direction des subventions à l'industrie, ministère de l'Expansion économique régionale au sujet de certains commentaires du comité.

On letters dated June 2, 1975 and July 29, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, relating to SOR/72-442 Servicemen's Income Security Insurance Regulations,

Agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the President of the Privy Council with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence dated June 2, 1975 and August 19, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Transport, relating to SOR/73-330 Pacific Dockage, Buoyage and Booming Ground Tariff By-law, amendment.

On SOR/74-179 Northwest Territories Reindeer Regulations, amendment,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments of the Committee.

On SOR/75-234 National Parks Fire Protection Regulations, amendment,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the Committee.

The Committee considered: SOR/75-291 Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff; SOR/75-336 Quebec Egg Order; SOR/75-385 Manitoba Chicken Order; SOR/75-386 Ontario Grapes-for-Processing Order.

The Committee considered correspondence dated August 19, 1975 and September 10, 1975 between Counsel to the Committee and Executive Assistant, Deputy Minister's Office, Department of Industry, Trade and Commerce, relating to SI/75-62 Chrysler Remission Order.

The Committee considered SI/75-63 Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment.

The Committee considered correspondence dated August 25, 1975 and September 3, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of National Health and Welfare concerning consolidation of the Food and Drug Regulations, and also the following Food and Drug Regulations, amendments: SOR/75-75, SOR/75-293, SOR/75-378, SOR/75-430, SOR/75-431, SOR/75-441, SOR/75-442, SOR/75-443 and SOR/75-457.

The Committee considered SOR/75-461 Migratory Birds Regulations, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/75-351, SOR/75-232, SOR/74-29, SOR/74-166, SOR/72-442, SI/75-62, and to consolidation of Food and Drug Regulations, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-351, SOR/72-442, SOR/74-179, SOR/75-234, SOR/75-291, SOR/75-336, SOR/75-385, SOR/75-386, SI/75-63, SOR/75-430, SOR/75-431 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting, and that

Lettres du 2 juin 1975 et du 29 juillet 1975 entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, concernant le DORS/72-442—Règlement sur l'assurance-revenu des militaires.

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le président du Conseil privé, au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance du 2 juin 1975 et du 19 août 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, concernant le DORS/73-330—Tarif des droits de bassin, d'amarrage à un corps-mort et d'aire de flottage (ports du Pacifique)—Modification.

Le DORS/73-179—Règlements concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest—Modification,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord, au sujet de certains commentaires du Comité.

Le DORS/75-234—Règlement concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux—Modification,

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord, au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie: le DORS/75-291—Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni; le DORS/75-336—Décret relatif aux œufs du Québec; le DORS/75-385—Décret relatif aux poulets du Manitoba; le DORS/75-386—Décret relatif aux raisins de l'Ontario destinés à la transformation.

Le Comité étudie la correspondance du 19 août 1975 et du 10 septembre 1975 entre le conseiller du Comité et le chef de Cabinet, bureau du sous-ministre, ministère de l'Industrie et du Commerce, concernant le TR/75-62—Décret de remise visant la Chrysler.

Le Comité étudie le TR/75-63—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification.

Le Comité étudie la correspondance du 25 août 1975 et du 3 septembre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, concernant la consolidation des règlements sur les aliments et drogues, ainsi que les Modifications suivantes au Règlement sur les aliments et drogues: DORS/75-75, DORS/75-293, DORS/75-378, DORS/75-430, DORS/75-431, DORS/75-441, DORS/75-442, DORS/75-443 et DORS/75-457.

Le Comité étudie le DORS/75-461—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance concernant les DORS/75-351, DORS/75-232, DORS/74-29, DORS/74-166, DORS/72-442, le TR/75-62 et la consolidation des règlements sur les aliments et drogues, ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité sur les DORS/75-351, DORS/72-442, DORS/74-179, DORS/75-234, DORS/75-291, DORS/75-336, DORS/75-385, DORS/75-386, le TR/75-63, les DORS/75-430, DORS/75-431, soient joints *in*

extracts from SOR/73-330 and SOR/75-234 also be printed therein.

At 12:16 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

extenso aux témoignages de la séance d'aujourd'hui et que des extraits des DORS/73-330 et DORS/75-234 y soient également joints.

A 12 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le coprésident du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 20, 1975

• 1110

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of our business. The meeting starts late this morning because the Committee on Procedure and Organization oversat its time in this room. I am going to suggest to the Committee on Procedure and Organization that it study the grievous matter of how rooms could be cleared by one parliamentary committee so that another can commence its work on time.

Mr. Baldwin: May I say, Mr. Chairman, that one of the things the Committee was dealing with was how other standing committees could operate with more time. That is what kept us late.

Senator Godfrey: Did the Committee start on time?

Mr. Baldwin: No, it did not.

Senator Godfrey: That is the usual problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Godfrey and Mr. Baldwin.

This morning at approximately 10.15 o'clock I appeared briefly before the Finance Committee which is considering Bill C-73, the anti-inflation bill. I would like to report that I have presented, or I had presented last week to the Honourable Donald Macdonald, 11 questions drafted partly by myself and partly by Mr. Eglington to find out what of the some 12 or 13 different categories of documentation to be issued by the Minister or the Governor in Council or the Anti-Inflation Board or the administrator would be considered as within our province, that is, would come before us.

I have his reply, and I have given the questions and answers to Mr. Eglington. I do not know if later on this morning he would be able to advise us whether we are going to be faced with a Niagara of documents as a result of this new board or not. But this I undertook, and if you want to have the questions and answers printed for the record, they are going to be printed in the Finance Committee proceedings for this date. It would be a matter of stealing that page of type for our own particular purposes, so that we do not go into too much extra cost.

It may be that you do not want them printed. I am not asking that they be printed. Rather I wanted it as guidance to our counsel and to our Committee as to just what we could expect.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, some of us have never seen the questions, so we hardly know what it is all about. If we had copies of the questions, then I think we would probably be prepared to hear what our counsel has to say about them in terms of answers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Let me place one question before you, and this gives you an indication. All the questions are almost the same.

The first question was: Clause 3(1) and Clause 3(2) refer to guidelines relating to profit margins, prices, dividends and compensation. Question:—Will any such guidelines be regarded by the Minister of Finance and the Privy Council Office as statutory instruments within the meaning of Section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act? His reply, which is in a neatly tabular form:—The guidelines

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 20 novembre 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons suffisamment de membres pour commencer. Nous avons un peu de retard ce matin parce que le comité de la Procédure et de l'Organisation a dépassé la période qui lui était allouée dans cette pièce. Je vais d'ailleurs présenter une requête au comité de la Procédure et de l'Organisation pour qu'il étudie les moyens de faire libérer les pièces en temps par les comités.

M. Baldwin: Je vous signale, monsieur le président, qu'un des sujets à l'étude ce matin était la façon d'accorder plus de temps aux comités permanents. Voilà ce qui a retardé le comité.

Le sénateur Godfrey: La réunion a-t-elle commencé à temps?

M. Baldwin: Non.

Le sénateur Godfrey: Comme d'habitude.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie sénateur Godfrey, monsieur Baldwin.

Je signale que, vers 10 h 15 ce matin, j'ai comparu brièvement devant le comité des Finances qui étudie le bill C-73, le bill anti-inflation. Je lui ai soumis, plus exactement j'avais soumis la semaine dernière à l'honorable Donald Macdonald, onze questions préparées en partie par moi-même, en partie par M. Eglington, afin de déterminer si les douze ou treize séries de documents qui seront produits par le ministre, le gouverneur en conseil, la Commission de lutte contre l'inflation et le directeur pourront être du ressort de notre Comité, c'est-à-dire sujettes à son examen.

J'ai reçu une communication du ministre; j'ai d'ailleurs remis les questions et les réponses à M. Eglington. Je ne sais pas si plus tard au cours de la matinée il pourra nous dire si nous devons nous attendre à une avalanche de documents par suite de la création de cette nouvelle Commission. C'est à vous de décider si vous voulez que ces questions et ces réponses soient annexées au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui; elles le seront de toute façon pour le comité des Finances. Je suppose qu'on pourrait utiliser la même matrice; il n'y aurait que peu de frais supplémentaire.

Peut-être ne tenez-vous pas à ce qu'elles soient annexées. J'ai voulu simplement que le conseiller et le comité aient au moins une idée de ce qui les attend.

M. Robinson: Il y en a parmi nous qui n'ont pas vu les questions; ils ne savent pas du tout de quoi il en retourne. Il aurait fallu avoir des questions préalables pour comprendre les explications du conseiller.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je vous donne un exemple du genre de question. Elles sont à peu près toutes pareilles.

Première question: l'article 3(1) et l'article 3(2) prévoient des indicateurs concernant les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations. Questions: ces directives seront-elles considérées par le ministre des Finances et le bureau du Conseil privé comme des textes réglementaires aux termes de l'article 2(1)*b*) de la Loi sur les textes réglementaires? La réponse du ministre est sous

[*Texte*]

under clause 3(1), as a statutory instrument, no; as a regulation, no. And guidelines under Clause 3(2), as a statutory instrument, yes; and as a regulation, yes.

This is the sort of thing. Perhaps to make the question more explicable, I should note that I did ask as question No. 11: which of the above statutory instruments will be regarded as regulations within the meaning of Section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act?

Mr. Robinson: Is our counsel prepared to reply to this now, since we are all becoming acquainted with it?

Mr. G. C. Eglington (Counsel): The answer, Mr. Robinson, as to whether or not we have a Niagara of things to look at would depend entirely on how active the administrator is in issuing orders under Sections 20, 21 and 22. If he becomes very active and starts issuing orders in any great number, they are all, according to this reply, statutory instruments and regulations. So we could indeed be faced with a very large volume.

Mr. Robinson: At the moment are you satisfied with the answers given to the questions that have been asked?

• 1115

Mr. Eglington: I would have to study the answers more closely.

Mr. Robinson: Maybe this could be held over for another day until our next meeting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am just putting the Committee on notice and we will not cause anything to be printed until we have the replies back.

Mr. Robinson: In the meantime however, I think we would like to get a copy of these, if they could be run off, just for the members of the Committee—copies of the questions and the answers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That will be arranged and they will be so distributed. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Would it be possible, Mr. Chairman, to give counsel a chance to consider the tabular list and to provide us with an advance with a memorandum with his or her opinion with regard to the validity of the answers before the meeting at which we take it up, because it seems to me that it might be worth while for us to give some consideration ourselves to the matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, from just looking at the answers, it struck me that these would be exactly the answers I would probably have expected, but I did lay open to the finance committee that, if there were any grave questions concerning them, I would want to come back tonight because there is a time limit on their discussions.

We will try to get the information to you all, I think, before going to the meeting. We will have them run off right now and if you have any questions I wish you would get back to me before 8 o'clock this evening.

The formal business this morning commences with SOR-75/351. These are New Brunswick Shellfishing Orders, which where originally before the Committee on December 5, 1974. There is a letter from Miss Mayrand to Mr. J. G. Carton, Director, Legal Services, Department of the Environment, of September 18; and his reply to a "Mr." L. Mayrand of October 4, 1975; and a commentary by counsel, which does not mention that particular point, of October 27. These are all printed herewith.

[*Interprétation*]

forme de tableau, et c'est celle-ci: directives au titre de l'article 3(1), en tant que texte réglementaire, non; en tant que règlement, non. Directives au titre de l'article 3(2), en tant que texte règlementaire, oui; en tant que règlement, oui.

Vous voyez un peu le genre. Et la question numéro 11 est celle-ci: parmi les textes réglementaires déjà mentionnés, quels sont ceux qui sont considérés comme des règlements au titre de l'article 2(1)b) de la Loi sur les textes règlementaires?

M. Robinson: Puisque nous sommes sur le sujet, notre conseiller est-il prêt à répondre à la question du début?

M. G. C. Eglington (Conseiller): En ce qui concerne la possibilité que nous soyons soumis à une avanlanche de documents, monsieur Robinson, tout dépendra de la régularité avec laquelle le directeur rendra des ordonnances aux termes des articles 20, 21 et 22. S'il en rend un grand nombre, elles doivent être considérées comme des textes règlementaires et des règlements selon la réponse du ministre. Le volume de travail serait donc considérable.

M. Robinson: Êtes-vous satisfait des réponses que vous avez reçues jusqu'à présent?

M. Eglington: Il me faudrait examiner les réponses de plus près.

M. Robinson: Il serait peut-être bon d'attendre à la prochaine fois, à notre prochaine séance.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais prévenir les membres du Comité que rien ne sera imprimé jusqu'à ce que nous ayons reçu les réponses.

M. Robinson: En attendant, cependant, j'aimerais qu'on photocopie ces documents, pour les distribuer aux membres du Comité, car il s'agit des questions et des réponses.

Le coprésident (M. McCleave): Nous verrons à ce que ce soit fait et à ce que ce soit distribué. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, pourrions-nous demander à notre conseiller de prendre connaissance de la liste et de nous donner son avis quant à la validité des réponses, cela avant la réunion où il en sera question. Je crois qu'il serait bon que nous nous penchions sur la question auparavant.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui me frappe dans ces réponses, c'est qu'elles correspondent exactement à ce à quoi je m'attendais. Mais j'ai bien dit aux membres du Comité des finances que si elles soulevaient des doutes sérieux, je préférerais revenir ce soir, car ils ont imposé un délai à leurs débats.

Nous tenterons de recueillir pour vous les renseignements avant la séance. Nous allons faire faire les photocopies maintenant et si vous avez des questions, faites-les-moi connaître avant 20 h 00 ce soir.

Ce matin nous commencerons par le DORS-75/351. Il s'agit des ordonnances sur la pêche coquillaire au Nouveau-Brunswick, sujet dont le Comité a déjà été saisi le 5 décembre 1974. M^lle^ Mayrand a écrit à M. J. G. Carton, directeur du Service du Contentieux au ministère de l'Environnement le 18 septembre; il a répondu à M^lle^ L. Mayrand le 4 octobre 1975 et notre conseiller a préparé ces observations le 27 octobre. Tous ces documents sont consignés au compte rendu.

[*Text*]

September 18, 1975

Mr. J. G. Carton,
Director, Legal Services,
Department of the Environment.

Re: British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia Shellfishing Orders

Dear Mr. Carton:

These Orders were before the Standing Joint Committee at its meeting of December 5, 1974.

Although the Orders were considered intra vires the several sets of Fisheries Regulations, we questioned the authority under which your Department made the identical provision in the respective Fisheries Regulations respecting each province, enabling the Minister of Health and Welfare to declare the toxicity of things and authorizing the Minister of Fisheries to close areas to shellfishing because a declaration of toxicity has been made by the Minister of National Health and Welfare.

The Committee would like to know the precise section(s) on which your Department relies in order to enable both Ministers to exercise the powers mentioned in the previous paragraph.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

October 4, 1975.

Miss L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

Re: British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia—Shellfishing Orders

Dear Miss Mayrand,

I have your letter of September 18th and I note with interest your query with respect to the Minister of National Health and Welfare, and his part in determining toxicity of shellfish areas.

I must admit that this interpretation of the regulations had not previously occurred to me. I do not think any specific authority is needed for Health and Welfare to make such a determination. It is simply a professional analysis by laboratory scientists of samples furnished to them by fisheries personnel where danger is suspected. On receipt of the results the Fisheries Service determines what if any action as to closure is needed. While I have not investigated the history of why this particular format is used, I rather suspect it was adopted primarily to explain the closure to the public at large and more particularly to those who might be tempted to take shellfish despite a closure, if it were not made very clear that in so doing they risked not only a prosecution for violation of the regulations, but in addition serious illness and in some cases death.

[*Interpretation*]

Le 18 septembre 1975

M. J. G. Carton
Directeur du contentieux
Ministère de l'Environnement.

Objet: Ordonnances sur la pêche coquillière en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Monsieur,

Les ordonnances sus-mentionnées ont été étudiées par le Comité mixte permanent le 5 décembre 1974.

Bien qu'elles aient été étudiées dans le cadre des nombreux règlements sur les pêcheries, nous contestons l'autorité en vertu de laquelle votre ministère a inclus la même disposition dans les règlements sur les pêcheries concernant chaque province, autorisant le ministre de la Santé et du Bien-être social à déclarer certaines choses toxiques et à autoriser le ministre des Pêcheries à interdire la pêche coquillière dans certaines régions à la suite d'une déclaration de toxicité faite par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

Le Comité aimerait savoir en vertu de quels articles précis votre ministère a autorisé ces deux ministres à exercer les pouvoirs mentionnés dans le paragraphe précédent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller,
L. Mayrand

Le 4 octobre 1975

M^lle^ L. Mayrand,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires.

Objet: Ordonnances sur la pêche des coquillages en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Mademoiselle,

J'ai sous les yeux votre lettre du 18 septembre; je remarque avec intérêt la question que vous posez au sujet du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et de son rôle quant à la délimitation des zones où les coquillages sont réputés toxiques.

Je dois admettre que je n'avais jamais songé auparavant à cette interprétation du Règlement. Je ne crois pas que le ministère de la Santé et du Bien-être ait besoin de quelque pouvoir précis pour prendre semblable décision. Il s'agit simplement d'une analyse professionnelle effectuée par des savants de laboratoire sur des échantillons qui leur ont été fournis par le personnel du service des pêcheries lorsqu'il soupçonnait l'existence d'une menace. Lorsqu'il reçoit les résultats de l'analyse, le service des pêcheries détermine les mesures à prendre quant à la fermeture éventuelle de la pêche. Bien que je n'ai pu m'informer sur les raisons qui ont amené l'adoption de cette méthode particulière, je crois bien que l'on a agi ainsi surtout pour expliquer au grand public la fermeture de la pêche; plus précisément, c'est pour bien faire comprendre aux personnes qui pourraient être tentées de cueillir des coquillages malgré cette fermeture, qu'elles ne risqueraient pas seulement d'être poursuivies par suite d'une infraction au règlement, mais qu'elles risqueraient de plus de mettre leur santé sérieusement en danger et même, dans certains cas, de mourir.

[*Texte*]

The closure order itself is made by the Minister of State Fisheries, pursuant to regulatory provisions, in the case of New Brunswick subsection (3) 14 which authorizes the Minister to vary a close time, and this regulatory provision is in turn made by the Governor in Council under section 34(m) of the Fisheries Act.

As an interesting aside, some four or five years ago a fishery officer in reporting a violation of a closure order, on the south coast of New Brunswick drew attention to the fact that in area well posted and warning of the dangers of taking shellfish, one foolhardy and very amateur clam digger had doffed his jacket and hung it on the warning sign a short distance from the area in which he was found busily harvesting toxic clams.

Yours very truly,

J. G. Carton
Director, Legal Services.

Shellfishing Orders

October 27, 1975

Mr. Carton has explained the legal basis by which the Shellfishing Orders are made. It remains as a sad comment on the art of legislation that it is necessary to use statutory provisions enacted for the protection and control of fisheries in order to protect the public from toxic seafood. Someday the Fisheries Act may be amended to give explicit power to deal with that touch of ptomaine, inducing Nova Scotia nausea, New Brunswick belly and British Columbia bile.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I notice in the letter of October 4, 1975, from Mr. Carton, the Director of Legal Services of Environment Canada, in paragraph 2 of his letter he says in the second sentence:

> I do not think any specific authority is needed for Health and Welfare to make such a determination.

I wonder why this is the case. Is this generally the prodedure the department adopts in situations of this nature, or is this unusual? Depending on the answer I get, I wonder why should we not suggest an amendment to show the authority and not leave it, as stated in Mr. Carton's letter, that no specific authority is needed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The whole matter is, in a sense, unusual because powers which are directed to the safeguarding of the fishery are being used to safeguard public health. The recital which appears in the various Orders—for instance, in the one that is attached to New Brunswick Shellfishing, Order No. 1, 1975, which is SOR 75-351, section 2 simply says the Minister of National Health and Welfare, having determined that the clams and mussels are toxic, no person shall fish for.

[*Interprétation*]

L'ordonnance de fermeture elle-même est édictée par le ministre d'État aux pêcheries, en fonction des dispositions réglementaires; par exemple, dans le cas du Nouveau-Brunswick, en fonction du paragraphe (3) 14 qui autorise le ministre à modifier la période de temps prohibée et cette disposition réglementaire est pas la suite édictée par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 34 (m) de la Loi des pêcheries.

Voici une anecdote qui mérite d'être mentionnée: un agent des pêcheries, dans le rapport qu'il avait rédigé sur une infraction relative à une ordonnance de fermeture, il y a quatre ou cinq ans, sur la côte sud du Nouveau-Brunswick, soulignait le fait que des affiches avaient été placées un peu partout sur des poteaux dans la zone dangereuse, afin d'indiquer la menace que présentaient ces coquillages toxiques; un cueilleur de moules amateur et fort imprudent avait enlevé son veston et l'avait accroché à l'un des poteaux qui portaient une affiche d'avertissement à quelques pas seulement de l'endroit où il a été découvert en train de cueillir des moules toxiques.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

J. G. Carton,
Directeur, Service du contentieux.

Ordonnances concernant la cueillette de coquillages

Le 27 octobre 1975

M. Carton a expliqué le fondement juridique des ordonnances concernant la cueillette de coquillages. Il est déplorable, sur le plan législatif, qu'on soit forcé de recourir à des dispositions légales visant à protéger et à surveiller les pêcheries, pour protéger le public contre les produits toxiques de la pêche. On devrait peut-être modifier un jour la Loi sur les pêcheries pour accorder des pouvoirs précis destinés à contrôler les effets de la ptomaïne qui provoque la nausée de Nouvelle-Écosse, les maux d'estomac du Nouveau-Brunswick et les troubles biliaires de Colombie-Britannique.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je remarque que dans la lettre de M. Carton en date du 4 octobre 1975, le directeur du service du Contentieux au ministère de l'Environnement dit dans la deuxième phrase du paragraphe 2 de sa lettre:

> Je ne crois pas que le ministère de la Santé et du Bien-être ait besoin de quelque pouvoir précis pour prendre semblable décision.

Je me demande pourquoi il en est ainsi. Est-ce là la façon dont un ministère agit dans de tels cas, est-ce là la coutume? Je verrai quelle réponse on me donnera, mais je me demande quand même pourquoi on ne proposerait pas une modification qui préciserait qui détient le pouvoir afin de remédier à la situation.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Tout cela sort de l'ordinaire, car les pouvoirs qui sont conférés dans le but de sauvegarder les pêches sont utilisés pour sauvegarder la santé publique. Le préambule des diverses ordonnances et dans le cas qui nous occupe, celui du DORS 75-351 qui concerne la pêche côtière au Nouveau-Brunswick, ordonnance numéro 1 1975, précise à l'article 2 que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être a déclaré que les palourdes et les moules sont toxiques et que personne ne doit les pêcher.

[*Text*]

In a sense, what is given there is an explanation of why the Minister of State (Fisheries) is now forbidding the taking of clams and mussels. The document itself, the regulation, would be valid without that information being given and the information or the first six lines are really matters of explication. What in a sense is necessary is, at some time, an amendment to the Fisheries Act to provide expressly that closing orders may be issued on the grounds of health to humans.

Mr. Robinson: Maybe we could make that recommendation. I see that is incorporated in the last sentence of your notes. I would certainly make that recommendation, that they consider amending the Fisheries Act giving the Minister or the Department of Health and Welfare the power and authority that they apparently do not have at the present time.

Mr. Eglington: That is correct.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. So now perhaps you could have the views on Mr. Robinson's point on the part of Counsel if it is the wish of the Committee. Counsel will take it up by telephone. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: When a lawyer joins our firm, I give what is know as a sense-of-urgency speech. I have been giving it for 25 years and maybe I should give it now to the legal staff of this Committee, when I see that some of this was before us on December 5, 1974, and they wrote about it on September 18, 1975, nine months later.

I come to the next one which was considered by the Committee on June 26 and was written on September 2. Then there was one on July 10, written on September 4. Really, we should get priority on this. There should be something written within a day or two after the Committee has considered it because that does not really give the other people a very great sense of urgency in replying if it takes three or four months.

Mr. Eglington: To begin with, Senator Godfrey, it is not possible to write these letters usually within two weeks of the meeting, because it takes that long for the transcript of the proceedings to reach me. That is point number one. Point number two, while I was only part-time on the Committee's work last year, matters got into arrears and the letters had to be written in the summer, and in July and August of this year, both Miss Mayrand and I took holidays. When we are not there, there is no one else to write.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These time gaps will not continue in the future, I take it.

Mr. Eglington: No. The matters are now up to date.

Senator Godfrey: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next is SOR/75-232 before the Committee on June 26, 1975, National Housing Loan Regulations. There is a letter from Mr. Eglington to Mr. Jewett, the Director of Legal Services for the Ministry of Urban Affairs, of September 2, and the reply of September 9 of Mr. McGregor of October 8, 1975. The point here is the factors which enter into the corporation's use of a discretion, and it seems to be very straightforward. I note he asks if we wish to see the standard form of agreement between the corporation and the landlord.

[*Interpretation*]

D'une certaine façon, on ne fait qu'expliquer pourquoi le ministre d'État (Pêcheries) interdit à partir de maintenant la pêche aux palourdes et aux moules. Le règlement serait valide sans ces renseignements, sans les six premières lignes environ qui ne constituent qu'une explication. Tout ce qu'il faudrait, c'est qu'on modifie la Loi des pêcheries et qu'on précise que le ministre peut faire des ordonnances lorsque la santé humaine est en danger.

M. Robinson: Nous pourrions peut-être recommander cela. Je vois que vous en parlez dans la dernière phrase de vos observations. J'opterais pour cette solution, à savoir qu'on songe à modifier la Loi des pêcheries et qu'on donne au ministre ou au ministère de la Santé et du Bien-être un pouvoir qu'ils ne semblent pas détenir actuellement.

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Notre conseiller voudra peut-être recueillir des opinions sur la question soulevée par M. Robinson, si vous êtes d'accord. Notre conseiller fera cela par téléphone. Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Lorsqu'un jeune avocat se joint à notre étude, je lui fais un petit discours sur les urgences. Je fais dela depuis 25 ans mais peut-être devrais-je l'adresser aux conseillers du Comité car je constate que nous avons été saisis d'une question le 5 décembre 1974 alors qu'ils ont commencé à correspondre le 18 septembre 1975, 9 mois plus tard.

La question suivante a été étudiée par les membres du Comité le 26 juin et ce n'est que le 2 septembre qu'ils ont écrit. La suivante est datée du 10 juillet et la lettre en date du 4 septembre. Je crois qu'on devrait accorder la priorité à ces questions. On devrait écrire un ou deux jours après la séance du Comité car ainsi nos correspondants ne saisissent pas toute l'urgence de la question et prennent leur temps pour répondre.

M. Eglington: Sénateur Godfrey, il n'est pas possible d'écrire avant que 2 semaines se soient écoulées après la réunion car c'est le délais dans lequel je reçois le compte rendu. Voilà la première raison. Deuxièmement, l'année dernière, je n'étais conseiller qu'à temps partiel et nous avons pris du retard; nous avons écrit des lettres cet été, en juillet et en août et au cours de ces mois-là M^lle^ Mayrand comme moi-même avons également pris un congé. Lorsque nous ne sommes pas au bureau, personne ne peut écrire à notre place.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cela ne se poursuivra pas à l'avenir n'est-ce pas?

M. Eglington: Non. Notre correspondance est maintenant à jour.

Le sénateur Godfrey: Merci.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au DORS/75-232, question dont le Comité a été saisi le 26 juin 1975 et il s'agit des Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation. M. Eglington a écrit à M. Jewett, le directeur du service du contentieux au ministère des Affaires urbaines, le 2 septembre et M. McGregor, lui a répondu le 8 octobre 1975. La réponse fait état des éléments qui président à la discrétion à laquelle la Société centrale a recours et cela semble très clair. Je remarque qu'il demande si nous désirons prendre connaissance du formulaire d'accord type entre la société et le propriétaire.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Yes, they say that at the first part of the last paragraph of the letter, but in the last sentence they negative all that by saying that it does not fall within the primary jurisdiction of the Committee. I find this a bit incongruous to say the least. It would appear as though they do not seem to realize that we are concerned even though this is a side issue, and a very important one, for that matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose it boilds down to whether there is a usual use of powers or abnormal use of powers given to a Crown corporation. Is that not it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can only question it if we think that their practices—if it is something that cries out.

Mr. Eglington: We are limited to the text of a statutory instrument, and their standard form of agreemtn is not at present a statutory instrument. Of course, it is open to the Committee in its continuing deliberations on what should be a statutory instrument to decide what all such documents should be and perhaps call for such examples of them as we know exist for the purposes of looking at them and investigating.

Mr. Robinson: You see, Mr. Chairman, once again I am not satisfied that because a department says a document, such as the agreement here that they are speaking of, is not a statutory instrument, it in fact is not a statutory instrument. It seems to me that we should be obtaining a number of instruments which at some time we are going to thrash through and decide whether they fall within the section of the Statutory Instruments Act with which we are concerned or whether there should be some amendment to the act to include these instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wonder if it would help to have before you something so that we could consider a report to Parliament before the first week in December is out on this and other matters, Mr. Robinson? We have always, in this Committee, I think, Mr. Chairman, taken the attitude that where discretionary powers are exercised we have used the Committee's right of examination to see what factors are used in this use of a discretionary power. We have done it over and over and over again and Counsel has brought such cases to our attention over and over and over again.

The letters are printed, yes.

• 1125

September 2, 1975

M. L. Jewett, Esq.,
Director, Legal Services,
Ministry of Urban Affairs,

Re: SOR/75-232, National Housing Loan Regulations

Dear Mr. Jewett:

The above amending regulation was considered by the Committee at its meeting of 26th June last. It was observed that the phrase ". . .rentals that the Corporation deems fair and reasonable ts . . ." in the new section 66.1(1) of the regulations confers a discretion upon the Corporation but a discretion which is not only within the contemplation of section 14.1(1) of the National Housing Act (as enacted by 1974-75 cap. 38) but one which is also expressed in the very same terms used in that subsection. The Committee wishes

[*Interprétation*]

M. Robinson: Oui, il en parle au début du dernier paragraphe de la lettre, mais dans la dernière phrase il annule sa proposition en déclarant que cela ne relève pas de la juridiction première du Comité. Je trouve cela un peu contradictoire. Il semble qu'il ne se rende pas compte que cela nous concerne même s'il s'agit d'une question secondaire qui du reste a son importance.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une question de savoir si une société de la Couronne utilise ses pouvoirs à bon escient ou s'il y a un abus de pouvoir. N'est-ce pas M. Eglington?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne pouvons que nous intéresser à leur façon de faire et nous croyons qu'il y a un abus flagrant.

M. Eglington: Nous devons nous en tenir aux textes réglementaires et le formulaire d'accords type n'est pas un texte réglementaire. Bien entendu, nous pouvons poursuivre nos débats sur ce que constitue un texte réglementaire, ce que ces documents devraient être et peut-être demander qu'on nous présente des documents que nous savons exister afin que nous les examinions.

M. Robinson: Monsieur le président, une fois de plus j'éprouve un sentiment de frustration car un ministère nous dit qu'un document, en l'occurence, un accord type n'est pas un texte réglementaire. A mon avis, nous devrions réunir certains textes réglementaires que nous fouillerons pour décider s'ils sont assujettis à l'article sur la Loi sur les textes réglementaires qui nous occupe ou éventuellement, pour demander qu'on modifie la loi afin qu'ils y soient assujettis.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'il serait utile de nous pencher sur un document quelconque afin d'envisager la présentation d'un rapport au Parlement sur cette question et sur d'autres questions, vers la fin de la première semaine de décembre? D'habitude, monsieur le président, quand on étudie des cas de pouvoir discrétionnaire, nous nous prévalons du droit du Comité de demander à examiner à quels éléments s'attribue l'utilisation de ce pouvoir discrétionnaire. Nous avons fait cela à plusieurs reprises et notre conseiller nous a présenté nombre de cas semblables.

Les lettres seront consignées au compte rendu, en effet.

Le 2 septembre 1975

M. M. L. Jewett,
Directeur du contentieux,
Ministère des Affaires urbaines.

Objet: DORS/75-232, Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation

Monsieur,

Lors de sa réunion du 26 juin dernier, le Comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus qui propose des modifications. On a pris note que l'expression « . . . les loyers que la Société estime justes et raisonnables . . . « dans le nouvel alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 66 du règlement confère à la Société un pouvoir discrétionnaire qui, non seulement, est mentionné dans l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 14 de la Loi nationale sur l'habitation (adopté au chapitre 38, 1974-75), mais qui est également exprimé

[*Text*]

to be apprised, however, of the means by which the Corporation arrives at a rental figure which is "fair and reasonable", the factors which are considered in that assessment and the relationship between the rental figure and market rents.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 8, 1975

G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments

Our file: 100-2-7 NHA Regulations
100-2-1-1 interpretations of Regulations

Re: SOR/75-232, National Housing Loan Regulations

Dear Sir:

Your letter of September 2nd addressed to Mr. Jewett of the Ministry of Urban Affairs has been referred to us for reply. We respectfully suggest that the phrase in question was intended to make clear that the Corporation had a discretion which it was its duty to exercise, to establish a rental that was "fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit" for the purpose of establishing the amount of the contribution or subsidy.

Such subsidy is established by a mathematical equation based on the following definitions as set out in the Corporation's standard form of agreement with the Landlord pursuant to Section 14.1 (CMHC 1927):

1(1): "economic rental rate" shall mean the rental rate per unit in the project required to offset the debt servicing charges of the loan and operating costs, together with an amount that is sufficient to provide a reasonable return on the equity of the Landlord, as agreed upon by the parties hereto.

1(5): "market rental rate" shall mean the maximum rate as determined by the Corporation that may be charged in respect of each housing unit.

The contribution or subsidy is the difference between the "economic rental rate" and the "market rental rate" but shall not exceed the maximum set out in the regulations (paragraph 6(1)(b) and is subject to a gradually reducing annual amount (paragraph 6(2). The maximum period for such subsidy is 15 years but generally these are drawn on a 5 year basis. The agreement provides that the units shall be leased to a family whose income shall not be in excess of 5 times the market rental rate as approved by the Corporation (Section 3(1).

We submit that from the experience of the Corporation the "economic rental rate" as defined can be ascertained with reasonable mathematical certainty and that the discretion of the Corporation is in establishing the "market rental rates" that are "fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit." As part of this equation the same words are used in the regulation as are contained in the Act. We

[*Interpretation*]

dans les mêmes termes dans cet alinéa. Toutefois, le Comité désire être informé des moyens par lesquels la société fixe des loyers «justes et raisonnables», des facteurs dont on tient compte dans l'établissement de ces loyers et des relations qui existent entre la situation du loyer et celle du marché.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller,
G. C. Eglington.

Le 8 octobre 1975

G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Référence: Dossier 100-2-7 Règlements sur la LNH
Dossier 100-2-1-1 interprétations des règlements

Objet: DORS/75-232, Règlements nationaux visant les prêts pour l'Habitation

Monsieur,

Votre lettre du 2 septembre adressée à M. Jewett du ministère des Affaires urbaines, nous a été envoyée, afin que nous y apportions une réponse. D'après nous, la phrase en question avait pour but de préciser que la Société avait le pouvoir voulu, qu'elle est tenue d'exercer, pour fixer des loyers «qu'elle estime équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial» afin de pouvoir fixer le montant de la contribution ou de la subvention.

Le montant de chaque subvention est calculé d'après une équation mathématique élaborée en fonction des définitions suivantes, telles qu'elles apparaissent dans le texte de la formule d'accord-type que la Société conclue avec le propriétaire, en vertu de l'article 14.1(SCHL 1927):

1(1): «Taux de loyer économique» signifie le taux de loyer requis par logement compris dans le projet pour compenser les frais de services de l'emprunt et les frais d'exploitation, de même qu'un montant suffisant pour produire un revenu raisonnable de l'avoir propre du propriétaire, aux taux tels que convenus par les parties aux présentes.

1(5): «Taux de loyer du marché» désigne le taux maximal tel que déterminé par la société, qui peut être exigé à l'égard de chaque logement.»

La contribution ou la subvention représente la différence qui existe entre le «taux de loyer économique» et «le taux de loyer du marché», mais cette contribution ne devra pas excéder le montant maximum fixé par le règlement (paragraphe 6(1)b) et sera établie d'après un barème annuel dégressif (Paragraphe 6(2)). La période maximale que couvre une telle subvention est de 15 ans, mais en règle générale, cette période s'établit à 5 ans. L'accord stipule que les logements seront loués à des familles dont le revenu n'excède pas 5 fois le taux de loyer du marché tel qu'il est fixé par la Société (Paragraphe 3(1)).

Nous pensons que, d'après l'expérience de la société, le «taux de loyer économique» tel que défini, peut être établi avec une certitude mathématique raisonnable et que la société a la discrétion de fixer «les taux de loyer du marché» qu'elle «estime équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial.» Les termes de cette équation, qui figurent au règlement, sont les mêmes que ceux qui figurent

[*Texte*]

submit that this is the correct usage of a direct quotation from the Act and that the use of any other phrase or criteria would have derogated from the discretion clearly given to the Corporation by Parliament.

A review of the Act will show that the Corporation has been given a discretion in regard to rent in eight different places, three of which use the same phrase "fair and reasonable having regard to the probable family incoem of the lessee." Other references are to "not exceeding an amount to be determined by the Corporation","at rentals to be approved by the Corporation"' "at rental rates that are within the limit set forth in the Agreement." From these references, you will see that this dscretion has been approved by Parliament in many cases.

If the Committee wishes we will be pleased to submit our standard form of agreement (CMHC 1927) between the Corporation and the Landlord pursuant to Section 14.1 which sets out the conditions on which the contribution is made etc., but does not further identify the phrase "that the Corporation deems fair and reasonable." We respectfully submit that such agreement is within the discretion given to the Corporation by Parliament and does not fall within the primary jurisdiction of the Committee and that no useful purpose would be served by submitting the same at the present time.

Yours very truly,

A. N. McGregor
Solicitor Legal Division

Mr. Eglington: Do I take it, Mr. Chairman, that I am to ask Mr. McGregor for a copy of the standard form?

Mr. Robinson: Yes, I would think we would like to have it happened, in spite of the fact that he suggested it is not within our purview.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will have several of it, please, one for Mr. Robinson and the others can be placed with the Clerk in case other people would like one.

The next ones we deal with are SI/75-44 and SI/75-49, before the Committee on July 10, Ontario Marketing Levies Orders. I do not think we need to have the correspondence printed.

Mr. Eglington points out in a letter to Mr. Rogers that these orders were considered by the Committee and it appeared that the correct enabling power was Section 4 of the Ontario Milk Order and not Section 3 as recited Mr. C. P. Hughes replies: This is a most tiresome error which has emerged long after I believed we had put it to flight. I think the offenders realize that their knuckles have been gently slapped.

Mr. Robinson: Can I assume that our Counsel's interpretation is right because the letter does not say which section is the section that we should be using.

Mr. Eglington: I took it, Mr. Robinson, that because Mr. Hughes referred in part to an error that he was admitting . . .

[*Interprétation*]

dans la Loi. Nous estimons que la pratique correcte consiste à citer textuellement la Loi et l'utilisation de toute autre phrase ou critère aurait dérogé au caractère discrétionnaire que le Parlement a octroyé à la société.

Un examen de la Loi démontre qu'elle accorde à la société, en huit endroits différents, la discrétion voulue en matière de loyers et que trois de ces passages comprennent la même phrase «équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable du locataire.» Ailleurs, on trouve des citations telles que «n'excédant pas un montant devant être déterminé par la Société», «aux loyers sujets à l'approbation de la Société», «au taux de loyer dont les limites sont fixés par l'accord.» D'après ces citations, vous constaterez que le Parlement a approuvé ce caractère discrétionnaire dans de nombreux cas.

Si le comité le souhaite, nous serons heureux de lui présenter notre formule d'accord type (SCHL 1927) entre la société et le propriétaire, conformément à l'article 14.1, qui fixe les conditions en vertu desquelles la contribution est accordée, mais qui ne donne aucune précision quant à la phrase «que la société estime équitables et raisonnables.» Nous pensons qu'un tel accord s'inscrit dans le cadre du caractère discrétionnaire octroyé à la Société par le Parlement et ne relève pas de la juridiction première du comité; nous pensons donc qu'il serait inutile de le lui soumettre en ce moment.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le solliciteur de la division juridique
A. N. McGregor

M. Eglington: Monsieur le président, si je comprends bien, vous voulez que je demande à M. McGregor un exemplaire du formulaire d'accord-type?

M. Robinson: Oui je propose que nous l'annexions ici même s'il semble croire que cela ne relève pas du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Nous aimerions en avoir plusieurs exemplaires s'il vous plaît, un pour M. Robinson et les autres seront confiés à notre greffier pour être donnés à ceux qui en voudront.

Nous passons maintenant aux textes réglementaires TR/75-44 et TR/75-49, Décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation en Ontario. Il n'est pas nécessaire que la correspondance soit consignée au compte rendu.

M. Eglington fait remarquer à M. Rogers que le Comité a été saisi de ces décrets et il semble que le pouvoir d'autorisation soit l'article 4 du décret relatif au lait de l'Ontario et non pas l'article 3 comme il est mentionné. M. C. P. Hughes répond: il s'agit d'une très ennuyeuse erreur qui s'est répétée longtemps après que nous croyions l'avoir enrayée. Je crois que les coupables se rendent compte qu'on leur a tapé gentiment sur les doigts.

M. Robinson: Faut-il en conclure que notre conseiller a raison car la lettre de M. Rogers ne dit pas exactement quel est le bon article.

M. Eglington: Monsieur Robinson, c'est ce que j'ai conclu car M. Hughes a parlé, entre autres, d'une erreur qu'il reconnaissait . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There was a plea of guilty, but not put in a precisely shortened form.

Mr. Robinson: I guess he received an absolute discharge.

Mr. Eglington: It is very difficult, of course, for Mr. Hughes to police these things properly, if that is the correct word for it. Of course, all these sorts of things are made by the Market Board and he has no direct control. He is just a processing agent for the documents when they come in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we have SOR/74-29, the Special Parole Regulations. It was before the Committee on April 24, 1975. The issue was put by Mr. Eglington in a letter to Mr. R. B. Macauley of July 15, 1975, Mr. Macauley being legal adviser to the National Parole Board. The reply of Mr. Macauley was dated August 29, 1975.

When these are printed, I think I would leave out a part of, if you would turn to that letter of August 29, the fourth paragraph. I would make it:

> Jacques LeBlanc was with two juveniles at the time the offence was committed. The two juveniles were charged.

In other words, we should not identify the juveniles in the record of these proceedings. It does not matter whether they are identified or not, I suppose, but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): A propos of that letter, Mr. Joint Chairman, can one of you legal gentlemen tell me what the offence is that is described here as "complicity to commit murder"?

Mr. Robinson: Complicity to commit murder.

Mr. Baldwin: It makes me think of an accessory before the fact.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In our printing of the correspondence, the letter back from Mr. Macauley is printed with those words out that I have noted. We will print three paragraphs of attachment A, that is the letter from Mr. L. L. England, Legal Adviser to Mr. D. C. Hofley for the sake of shortening the record somewhat—the second, third and fourth paragraphs of the letter to Mr. Hofley. This is attachment A.

July 15, 1975

R. B. Macauley, Esq.,
Legal Adviser,
National Parole Board,
Department of the Solicitor General.

Re: SOR/74-29, Special Parole Regulations No. 1, 1973

Dear Mr. Macauley:

Thank you for your letter of 25th March last, with which you kindly enclosed an Office Consolidation for the Committee's use.

The above regulations were considered expressly by the Committee at its meeting of 24th April last (pp. 25:31-25:35) and as part of the general issue of the purported use of the dispensing power by the Crown at the meeting of June 26th last.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il plaidait coupable mais sans le faire explicitement.

M. Robinson: Je suppose qu'il a été acquitté.

M. Eglington: Il est très difficile pour M. Hughes de surveiller ce genre de choses si vous voulez. Tout cela provient de l'Office de commercialisation sur lequel il ne peut pas exercer un contrôle direct. Il doit uniquement s'occuper des documents à mesure qu'ils lui parviennent.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS/74-29, le Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu. Le Comité a été saisi de cette question le 24 avril 1975. M. Eglington a exposé la situation le 15 juillet 1975 à M. R. B. Macauley qui est conseiller juridique à la Commisssion nationale des libérations conditionnelles. M. Macauley a répondu le 29 juillet 1975.

Lorsque nous imprimerons ces lettres au compte rendu, il faudrait peut-être omettre le quatrième paragraphe de la lettre du 29 août. Je la transformerai ainsi:

> Jacques LeBlanc était accompagné de deux mineurs au moment où le délit a été commis. Les deux jeunes ont été accusés . . .

En d'autres termes je ne voudrais pas que les deux mineurs soient identifiés dans le compte rendu. Mais je suppose que cela n'a pas grande importance.

Le coprésident (le sénateur Forsey): A ce sujet, monsieur le coprésident, quelqu'un qui a une formation juridique pourrait-il me dire à quel acte criminel on a fait allusion lorsqu'on parle «de complicité pour un meurtre»?

M. Robinson: Complicité pour meurtre.

M. Baldwin: Cela ressemble à un détail devant le fait.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque nous imprimerons la correspondance, on biffera ces mots dans la lettre de M. Macauley. Nous imprimerons trois paragraphes de la pièce jointe A, c'est-à-dire la lettre de M. L. L. England, conseiller juridique, adressée à M. D. C. Hofley afin de ne pas alourdir le compte rendu inutilement. Il s'agira donc des deuxième, troisième et quatrième paragraphes de la lettre adressée à M. Hofley. Cela constitue la pièce jointe A.

Le 15 juillet 1975

M. R. B. Macauley
Conseiller juridique
Commission nationale des libérations conditionnelles
Ministère du Solliciteur général.

Objet: DORS/74-29, Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, nº 1 de 1973

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 25 mars dernier, à laquelle vous avez eu l'amabilité de joindre une codification pour utilisation par le Comité.

Le 24 avril dernier, le Comité s'est réuni dans l'intention expresse d'étudier le règlement ci-dessus mentionné (voir pp. 25:31-25-35 du procès-verbal) et, le 26 juin dernier, s'est de nouveau penché sur ce règlement alors qu'il étudiait la question générale de l'utilisation prétendue par la Couronne du pouvoir de dispense.

[*Texte*]

The Committee noted that these regulations are the first and only "special" parole regulations to have been made and that they appeared to be an example of the use of the dispensing power abolished by the Bill of Rights. Moreover, the Committee could not see that any power to dispense with the Parole Regulations in favour of an individual prisoner is conferred upon the Governor in Council by section 9(a) of the Parole Act, which uses the singular "portion" and not the plural "portions", thus negating any argument that different portions could be set for different prisoners.

The Committee, therefore, wishes to be informed of the National Parole Board's argument in favour of the authority for the dispensation made in favour of Mr. LeBlanc, as also of the particular circumstances which impelled the making of these exceptional regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton
Counsel.

August 29, 1975.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee on
Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-29, Special Parole Regulations No. 1, 1973

Dear Mr. Eglinton:

This is in reply to your letter of July 15, 1975, and further to our discussions with respect to the above-noted subject matter.

The facts and circumstances giving rise to the application to the Governor-in-Council for Special Parole Regulation No. 1, 1973 are as follows:

Jacques LeBlanc was arrested in March 1969 and charged with complicity to commit murder. He was convicted and sentenced December 1, 1969, to life imprisonment.

Jacques LeBlanc was with two juveniles at the time the offence was committed ... The two juveniles were charged with causing death while attempting robbery and breaking and entering with intent, contrary to sections 202(d)(i) and 292 of the Criminal Code of Canada respectively.

The two juveniles were convicted and sentenced by the Social Welfare Court, Sherbrooke, P.Q., to 18 months in the Mt. St. Antoine Institution for Boys.

Jacques LeBlanc appealed his conviction to the Appeal Court of Quebec which was upheld by the Court. However, the Court recommended that because of the disparity between the sentences imposed on the two juveniles who actually committed the murder and the sentence of life imprisonment imposed on Jacques LeBlanc the matter should be dealt with by authorities other than the Court at its hearing of the appeal against conviction.

[*Interprétation*]

Le Comité a remarqué que ce règlement est le premier et le seul règlement «spécial» concernant les libérations conditionnelles promulguées par le gouvernement. Le Comité estime que ce document illustre le fait que le pouvoir de dispense, aboli par la Déclaration des droits, est toujours utilisé. En outre, d'après le Comité, le règlement ne confère au gouverneur en conseil aucun pouvoir de dispense pouvant être utilisé à l'égard d'un détenu particulier, puisque le terme «partie» est utilisé au singulier et non au pluriel dans l'article 9 (*a*) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, d'où l'impossibilité de prétendre que différentes parties pourraient être utilisées pour différents prisonniers.

En conséquence, le Comité aimerait être informé sur les raisons qui ont poussé la Commission nationale des libérations conditionnelles à considérer comme valable la dispense accordée à M. LeBlanc, de même que sur les circonstances particulières pouvant justifier le recours à ce règlement spécial.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller
G.C. Eglington.

Le 29 août 1975

M. G.C. Eglington,
Conseiller juridique du Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires.

Objet DORS/74-29, Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, nº 1 de 1973

Monsieur,

La présente est en réponse à votre lettre du 15 juillet 1975 et fait suite à nos discussions sur le sujet susmentionné.

Les faits et circonstances justifiant la présentation au gouverneur en conseil d'une demande pour un règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, nº 1 de 1973 sont les suivants:

Jacques LeBlanc a été arrêté en mars 1969 et accusé de complicité pour un meurtre. Il a été reconnu coupable et condamné à l'emprisonnement à perpétuité le 1er décembre 1969.

Jacques LeBlanc était accompagné de deux mineurs au moment où le délit a été commis. Les deux jeunes ont été accusés d'avoir causé la mort en tentant de commettre un vol et d'avoir pénétré par effraction avec intention, en contravention des articles 202(d) (i) et 292 respectivement du Code criminel du Canada.

Les deux mineurs ont été reconnus coupables et condamnés par la Cour du bien-être social de Sherbrooke (Québec) à 18 mois au Mont Saint-Antoine.

Jacques LeBlanc a fait appel de sa condamnation devant la Cour d'appel du Québec qui a maintenu le jugement rendu par le tribunal. Toutefois, au cours de l'audience, elle a recommandé, étant donné l'écart entre la sentence imposée aux deux mineurs qui sont les véritables coupables du meurtre et celle d'emprisonnement à perpétuité imposée à Jacques LeBlanc, que l'affaire soit étudiée par des autorités autres qu'elle.

[*Text*]

The Associate Deputy Minister of Justice for the Province of Quebec on the recommendation of the Court of Appeal of Quebec submitted representations requesting the National Parole Board to give the matter of parole special consideration in this case.

The Chairman of the Parole Board, by memorandum recommended the Solicitor General that an exception be made to subsection (4) of section 2 of the Parole Regulations and that Mr. LeBlanc's Parole Eligibility Review date be set at March 6, 1974.

The Solicitor General submitted the recommendation of the National Parole Board to the Governor-in-Council through the office of the Privy Council.

Mr. L. L. England, Legal Counsel for the Office of the Privy Council, on reviewing the submission was of the opinion it would be necessary in order to achieve an exception to the parole eligibility date of the immate to amend the Parole Regulations by specifically dealing with the term of imprisonment to be served by Mr. LeBlanc. This opinion is expressed in Mr. England's letter to Mr. B. C. Hofley, Assistant Deputy Minister, dated August 28, 1973, (attachment "A").

On September 26, 1973, Mr. England wrote again to Mr. Hofley stating he had examined the proposed regulation in accordance with the Statutory Instruments Act, as well as dealing with the sections of the regulations which he consided relevant in this matter.

On December 20, 1973, Special Parole Regulation No. 1, 1973 was enacted as PC 1973-4089, which set an eligibility date for full parole of five years rather than ten years as required under the regulations in force at that time.

The current status of this case is that Mr. LeBlanc is on Day Parole and the case is being prepared for a submission to the Governor-in-Council for his release for the purpose of granting full parole.

Mr. LeBlanc became eligible for release on full parole on the 6th of March 1974 in accordance with the eligibility date established under the authrity of Special Parole Regulation No. 1 and the Parole Board Regulations.

Yours very truly,

R. B. Macauley,
Legal Advisor.

EXTRACT FROM ATTACHMENT "A"

Pursuant to section 9 of the Parole Act, the Governor in Council may make regulations prescribing the portion of the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted. In the case of inmate Jacques LeBlanc and pursuant to subsection 2(3) of the Parole Regulations, he must serve the entire term of his sentence of imprisonment unless, upon the recommendation of the National Parole Board, the Governor in Council otherwise directs.

[*Interpretation*]

Le sous-ministre adjoint de la Justice de la province de Québec, sur la recommandation de la Cour d'appel du Québec, a présenté requête à la Commission nationale des libérations conditionnelles afin que celle-ci accorde une attention spéciale à l'étude du dossier.

Le président de la Commission a recommandé, dans un mémoire envoyé au Solliciteur général, qu'une exception soit faite au paragraphe 4 de l'article 2 du Règlement sur la libération conditionnelle et que la date d'admissibilité du dossier de M. LeBlanc à l'étude en vue de la libération conditionnelle soit fixée au 6 mars 1974.

Le Solliciteur général a présenté la recommandation de la Commission nationale des libérations conditionnelles au gouverneur en conseil, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé.

M. L. L. England, conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, après avoir étudié la requête, a émis l'opinion qu'il serait nécessaire, pour créer une exception à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle d'un détenu, de modifier le Règlement sur la libération conditionnelle en traitant expressément de la peine d'emprisonnement que doit purger M. LeBlanc. M. England a émis cette opinion dans une lettre adressée le 28 août 1973 à M. B. C. Hofley, sous-ministre adjoint (voir pièce jointe «A»).

Le 26 septembre 1973, M. England a de nouveau écrit à M. Hofley précisant qu'il avait étudié le projet de règlement conformément à la Loi sur les textes réglementaires, tout en traitant des articles du règlement qu'il jugeait pertinents dans cette affaire.

Le 20 décembre 1973, le Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, nº 1 de 1973 était décrété sous le numéro CP 1973-4089; il fixait la date d'admissibilité à la libération conditionnelle à cinq ans au lieu des dix années requises par le règlement en vigueur à l'époque.

Actuellement, M. LeBlanc est en libération conditionnelle de jour et on est en train de préparer son dossier pour demander au gouverneur en conseil sa libération conditionnelle totale.

M. LeBlanc est devenu admissible à la libération conditionnelle totale le 6 mars 1974, suivant la date d'admissibilité fixée par le Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, nº 1 et les réglements de la Commission des libérations conditionnelles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique.
R. B. Macauley

EXTRAIT DE LA PIÈCE JOINTE «A»

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, le gouverneur en conseil peut décréter des règlements stipulants la fraction d'une peine d'emprisonnement qu'un détenu doit purger avant d'avoir droit à la libération conditionnelle. Dans le cas du détenu Jacques LeBlanc et conformément au paragraphe 2 (3) du Règlement sur la libération conditionnelle, celui-ci doit purger toute sa peine d'emprisonnement à moins que, sur la recommandation de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le gouverneur en conseil ne décide autrement.

[*Texte*]

Subsection 2(4) of the Regulations, as applied to inmate LeBlanc, prescribe that no recommendation may be made until he has served ten years imprisonment minus the time spent in custody from the time of his a rest until his sentence.

From the foregoing, what is required to achieve an exception to the parole eligibility date of the inmate is an amendment to the Parole Regulations specifically relating to the term of imprisonment that inmate Jacques LeBlanc must serve before the National Parole Board may grant him parole.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I find this whole thing highly irregular and I would hope that they are not setting some form of precedent here, but it seems to me it is a most unusual kind of thing to do. I do not quarrel with the ultimate result, which we are not concerned with anyway, but the procedure itself is so completely irregular. Now, in view of the fact the appeal was denied would there have been appeal to a higher court than the Court of Appeal? I assume they went to the Court of Appeal on it. Also under the circumstances the juveniles, of course, could have been tried in adult court but I assume they were tried in juvenile court, and that would probably account for the disparity in the sentences.

• 1130

Mr. Eglington: There are a couple of preliminary reports to make about this whole matter Mr. Chairman. First, I thought it proper, not withstanding. Thorson's communication to Senator Forsey some weeks ago, to submit the letter from Mr. England the legal advisor to the Privy Council Office to the Solicitor General's department. The reason being that Mr. Macauley is not an officer of the Department of Justice. He is one of the exceptional legal characters in the city who is not an officer of the Department of Justice. Since he made the correspondance available to me, I thought it proper to submit it.

The second point I would like to make about it is that Mr. Macauley relies, I suppose, quite naturally on the advice that he received from Mr. England of the Privy Council Office but neither Mr. Macauley's response nor Mr. England's advice to Mr. Hofley advert to the real issue which is whether or not it is permissible under the enabling power to grant what is, in effect, a dispensation from the parole regulations in respect of an individual inmate. Neither of the gentlemen has addressed himself to the actual text of the enabling power which is drafted in such a fashion as to make it I think crystal clear that the regulations are to set periods that apply to all inmates and cannot be derogated from with respect to any particular inmate.

I suppose the third point that is raised is if indeed it was desired to give what is, in effect, a much shorter term of imprisonment to Mr. LeBlanc than was actually imposed, then I wonder why the prerogative of mercy was not used outright rather than taking cover under the parole regulations and using a procedure set up for an entirely different purpose to effect what is an exercise of the prerogative of mercy.

[*Interprétation*]

Le paragraphe 2(4) du Règlement, tel qu'il s'applique dans le cas du détenu LeBlanc, stipule qu'aucune recommandation ne peut être faite tant qu'il n'aura pas purgé dix années de sa sentence moins le temps passé en détention entre le moment de son arrestation et l'imposition de sa sentence.

D'après ce qui précède, il faut, pour faire exception à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle d'un détenu, modifier le Règlement sur la libération conditionnelle en le faisant porter expressément sur la période d'emprisonnement que le détenu Jacques LeBlanc doit purger avant que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne lui accorde sa libération conditionnelle.

M. Robinson: Monsieur le président, il me semble que ce soit là une façon très singulière de procéder et j'espère que nous n'établissons pas de précédent ici; je tiens à dire que j'estime que c'est une façon tout à fait inhabituelle de procéder. Ce n'est pas contre le résultat que j'en ai, mais c'est la façon de procéder qui me paraît tout à fait inhabituelle. Comme cet appel risquait d'être rejeté, pensez-vous qu'on aurait dû interjeter appel devant une Cour supérieure? Je présume que la Cour d'appel en a été saisie. Étant donné les circonstances, ces jeunes délinquants sont tout de suite déférés devant le tribunal pour mineurs, ce qui explique sans doute la différence de peines.

M. Eglington: J'ai deux rapports préliminaires à déposer à ce sujet monsieur le président. Premièrement, j'ai cru bon nonobstant les communications faites par M. Thorson au sénateur Forsey il y a quelques semaines, de soumettre la lettre de M. England, le conseiller juridique du Conseil privé, au ministère du Solliciteur général, M. Macauley ne faisant pas partie du ministère de la Justice. C'est en effet un des seuls juristes de la ville qui ne fasse pas partie de ce ministère. Or, puisqu'il m'a communiqué cette correspondance, j'ai cru bon de vous la soumettre.

Par ailleurs, je vais vous signaler que M. Macauley se base tout naturellement sur les conseils qui lui ont été fournis par M. England du Conseil privé; toutefois, la réponse de M. Macauley et les conseils fournis par M. England à M. Hofley ne font pas allusion à la question qui nous préoccupe, à savoir si l'on peut aux termes du pouvoir habilitant accorder une dispense des dispositions de la libération conditionnelle pour un détenu. Aucun de ces deux messieurs ne se réfère aux pouvoirs habilitants, lesquels stipulent clairement qu'aucune prérogative ne saurait être faite pour un détenu.

Troisièmement, si l'on avait effectivement l'intention d'infliger une peine d'imprisonnement beaucoup plus courte à M. LeBlanc que celle qui a été prononcée, je me demande pourquoi on ne lui a pas accordé la grâce plutôt que de se prévaloir des règlements de la libération conditionnelle qui en principe doivent servir à des buts tout différents.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Precisely I should say. I thought the answers we got in this case were no answers at all. They skirted all around the thing and said, in effect, this is a hard case. Well, obviously it is hard case and I quite agree with Mr. Robinson that the ultimate result is probably reasonable and just. But I also agree with what counsel has just said that it would appear to be a case for the exercise of the prerogative of mercy. It seems to me they are completely ultra vires.

Mr. Robinson: It seems to me Mr. Chairman that they rationalized the procedure that they used to achieve this result. I think it is totally improper for them to do this and they should be castigated for it. I think we need a far, far better explanation than this, of this procedure and I would certainly want to know that they are not setting precedent by doing this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you have your explanation as to why they did it even though it may be very lame. It may be that you want a better procedure to deal with it, that they should have used their special prerogative rather than this approach but, in any event, they certainly stand castigated. Senator Godfrey?

Senator Godfrey: I would not castigate them too heavily in view of the fact that the procedure achieved a just result. It is just that we point out that they should have achieved it in the legal fashion by using the prerogative of mercy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington I think then we will leave it this way that the Committee's feelings are stated and perhaps you could . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think they should be conveyed to these two gentlemen and I am inclined to think we may eventually have to put something in a report to the two Houses about the use of the dispensing power to which too many of these officials seem to be addicted and that we may have to cite examples of it. This annoyed me very considerably when I read it because it seemed to me that they just skirted around the thing and paid no attention really to the point that we had raised with them.

• 1135

Mr. Eglington: I might say Mr. Chairman that I had extensive discussions with Mr. Macauly on several occasions about the matter and of course what it really boils down to is that Mr. Macauley was not the person responsible at the time, point number one; and the Privy Council office or the Legal Adviser to the Privy Council office was asked how it could be done and the department proceeded in the manner outlined by the Privy Council office. And in a sense it does establish a precedent because if the same thing were to be done again they would doubtless proceed in the same fashion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of course it does, and whoever is responsible for it—I am not particularly blaming Mr. Macauley, in the circumstances—should be brought up very sharp and short and told that this kind of thing is completely inadmissible in the opinion of the Committee and should not happen again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think, yes, Senator Forsey, that we should have some statement by these people whether they would use the special approach or whether they would use the more traditional approach in such cases.

[*Interpretation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Justement les réponses qu'on nous a données n'expliquent rien, les auteurs s'étant bornés à tourner autour du pot en disant que c'est un cas difficile. Ce qui est vrai évidemment et je suis d'accord avec M. Robinson pour dire que la peine est probablement raisonnable et juste. Par ailleurs, notre conseiller juridique a parfaitement raison de dire qu'on aurait dû dans ce cas invoquer le droit de pardon. A mon avis ils ont agi de façon ultra vires.

M. Robinson: Ils ont cherché à justifier la procédure utilisée. Or, ils n'auraient pas dû le faire et ils méritent donc un blâme. Cette explication est tout à fait insuffisante et j'espère bien qu'elle ne créera pas un précédent.

Le coprésident (M. McCleave): Vous comprenez maintenant pourquoi ils ont agi comme ils l'on fait même si ce n'était pas la meilleure façon. Ils auraient dû en effet utiliser leur prérogative spéciale plutôt que de procéder comme ils l'ont fait mais de toute façon ils ont eu un blâme. Sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Je ne les blâmerais pas trop, vu que de toute façon la peine est juste. Il s'agit simplement de souligner le fait qu'ils auraient dû le faire de la façon normalement prévue, c'est-à-dire en appliquant le droit de pardon.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je pense donc que le Comité a fait connaître sa position à ce sujet et vous pourriez monsieur Eglington . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Votre avis devrait être communiqué à ces deux messieurs; nous devrions peut-être également soumettre un rapport aux deux Chambres concernant le pouvoir de dispense auquel on semble faire trop fréquemment appel dans les ministères, et c'est peut-être bon de citer des exemples à l'appui. Je trouve ce rapport inacceptable car ils ont tourné autour du pot sans répondre directement à la question que nous leur avions posée.

M. Eglington: J'ai discuté longuement avec M. Macauley, mais ce n'est pas lui qui est responsable; la question avait été posée au Conseil privé et à son conseiller juridique et le ministère s'est conformé à la réponse ainsi obtenue. Dans un certain sens cela crée un précédent, car si un cas de ce genre devait se représenter, ils agiraient vraisemblablement de la même façon.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est évident et je ne critique pas M. Macauley en particulier; toutefois celui qui est responsable devrait être sévèrement blâmé car c'est une chose tout à fait inadmissible qui ne devrait plus se représenter.

Le coprésident (M. McCleave): Ils devraient nous soumettre une déclaration nous disant s'ils comptent à l'avenir utiliser cette procédure spéciale ou plutôt la méthode traditionnelle.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): And the legal appraoch instead of the illegal approach.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next is SOR/74-166—The Regional Development Incentives Regulations, 1974, a lengthy letter by Mr. Eglington to Mr. E. W. Oliver of July 10. And Mr. Oliver, who is Director of the Operational Planning Division of the Industrial Incentives Branch of the Department of Regional Economic Expansion replies by an even longer letter of September 17.

July 10, 1975

E. W. Oliver, Esq.,
Director,
Operational Planning Division,
Industrial Incentives Branch,
Department of Regional Economic Expansion,

Re: SOR/74-166, Regional Development Incentives Regulations, 1974

Dear Mr. Oliver:

The above regulations were dealt with by the Committee at its meeting of 12th June (pp. 31:13 - 31:21) and, as I foreshadowed in our conversation at the conference centre, they received a fairly rough passage, although members did see the obstacle to their objecting savagely to the subjectivity of the regulations raised by the extreme subjectivity of the powers and discretions conferred upon the Minister by the enabling Act.

After perusing the transcript of the meeting, I am not able categorically to assert what was the Committee's view of the matters raised but I think it safe to say that the Committee objected to the translation of the English phrase "bona fide arm's length transaction" as "marché conclu de bonne foi et librement", and that the Committee considered it desirable that the phrase "in the opinion of the Minister" should be deleted from the definitions of "eligible assets" and "equity" in section 2(1).

As to the subjectivity of the regulations in general, I take it that I am instructed to enquire how the discretions are in fact exercised, and by what level of officer, and to ask you to state the criteria used in exercising the discretions given by the regulations.

I have assumed in writing this to you that you will be able to peruse the proceedings of 12th June yourself. If you do not yet receive transcripts of the Committee's proceedings please let me know and I shall send one to you at once.

I realize quite well that the questions that I have concluded I was instructed to put to you raise grave problems for you in attempting to prepare answers and that it may, indeed, be the case that complete answers would require the disclosure of information you are not at liberty to put abroad. In any event, I suggest that after you look at the transcript of the Proceedings we have at least a telephone conversation about the matter.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[*Interprétation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous voulez dire la méthode légale plutôt qu'illégale.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS 74-166—Règlement sur les subventions au développement régional, 1974, accompagné d'une longue lettre de M. Eglington adressée à M. E. W. Oliver en date du 10 juillet, ainsi que d'une lettre de M. Oliver, directeur de la Division de la planification opérationnelle, direction générale des subventions industrielles, en date du 17 septembre.

Le 10 juillet 1975

Monsieur E.W. Oliver
Directeur
Division de la planification des opérations
Direction des subventions à l'industrie
Ministère de l'Expansion économique régionale

Objet: DORS/74-166, Règlement sur les subventions au développement régional, 1974

Monsieur,

Lors de sa réunion du 12 juin (page 31:13-31:21) le Comité a traité du règlement susmentionné et, comme je l'avais prédit lors de notre conversation au Centre des conférences, celui-ci a été adopté assez difficilement bien que les membres aient réalisé que la subjectivité extrême du pouvoir et de la discrétion conférés au ministre par la loi d'autorisation posait un obstacle à leur opposition à la subjectivité du règlement.

Après avoir pris connaissance du procès-verbal de la réunion, je ne puis affirmer catégoriquement quelle était l'opinion du Comité sur la question, mais on peut dire, je crois, que le Comité s'opposait à la traduction de l'expression anglaise «bona fide arm's length transaction» par «marché conclu de bonne foi et librement» et qu'il jugeait souhaitable de supprimer des définitions de «actif asmissible» et «capital effectif» du paragraphe 2(1), l'expression «de l'avis du ministre».

En ce qui concerne la subjectivité du règlement en général, j'estime avoir été chargé de faire enquête sur la façon dont ces pouvoirs sont vraiment exercés et à quel niveau, et de vous demander d'indiquer les critères dont on se sert lors de l'exercice des pouvoirs donnés par le règlement.

En écrivant cette lettre, j'ai supposé que vous serez capable de prendre connaissance des procès-verbaux du 18 juin vous-même. Si vous ne recevez pas les transcriptions des procès-verbaux du Comité, veuillez me le faire savoir et je vous en enverrai copie immédiatement.

Je me rends bien compte que les questions sur lesquelles j'estime avoir été chargé d'attirer votre attention, vous poseront de graves problèmes lorsque vous tenterez de préparer une réponse et qu'il se peut, en fait, qu'une réponse complète nécessite la divulgation de renseignements que vous n'êtes pas libre de révéler. De toute façon, je propose que nous ayons au moins une conversation téléphonique au sujet de cette affaire, lorsque vous aurez lu le procès-verbal.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G.C. Eglinton

[*Text*]

P.S. Committee members were provided with a copy of the Act with all the discretionary elements and powers underlined.

September 17, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
& Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-166 Regional Development Incentives Regulations, 1974.

Dear Mr. Eglington:

This is in response to your letter of July 10th concerning the three points raised by the Committee at its meeting on June 12th.

The Committee's comment regarding the translation of the English phrase "bona fide arm's length transaction" to"marché conclu de bonne foi et librement» has been discussed with several translators, including an official of the Law Translation Service of the Secretary of State Department. As expected, there is no unanimity as to what the translation should be. In addition, translations found under other federal statutes are not necessarily applicable under the Regional Development Incentives Act, where the "bona fide" nature of the transaction is of great importance. Nevertheless, it is generally agreed that the existing translation could be improved upon. Therefore, consideration will be given to an amendment to the Regulations for this purpose the next time that other possible amendments to the Regulations are also being considered.

With respect to the Committee's suggestion that it would be desirable to delete the phrase "in the opinion of the Minister" from the definitions of "eligible assets" and "equity" in subsection 2(1), there are several comments to be made. The main thrust of these comments is that there are no absolute or generally accepted accounting principles which can be applied to every situation and that, therefore, the Minister must determine these principles in a given situation since he is responsible to Parliament for the authorization and payment of public monies.

As an example, probably the handbook of the C.I.C.A. (Canadian Institute of Chartered Accountants), contains the only authoritative, researched and published expression of what constitutes generally accepted accounting principles. Yet, the Institute's releases are subject to constant revision and are still not complete. Rather interestingly in light of the Committee's suggestion, the word "equity" is not defined.

In addition, accounting principles are flexible according to the industry, the time, and the persons for whom a statement is intended. A company can change its accounting treatment of certain transactions of a similar nature between one period and another. The procedures, both before and after the change, are acceptable, subject only to a report that different principles were invoked. If the Minister were deprived of the exercise of his opinion, then the only arbiter in debatable situations could become a third and unacceptable outside party such as the Research Committee of the C.I.C.A.

More particularly, the definition of eligible assets under paragraph 2(1) (d) would be rather meaningless without the availability of Ministerial opinion. The only assets that are described in the C.I.C.A. bulletins as ones normally considered to be a charge against income within one year are current assets such as an inventory of goods for sale.

[*Interpretation*]

P.S.: On a distribué aux membres du Comité un exemplaire de la loi où sont stipulés tous les pouvoirs et aspects discrétionnaires.

Le 17 septembre 1975

Monsieur G.C. Eglington
Conseiller du Comité mixte
des règlements et autres
textes réglementaires.

Objet: DORS/74-166 Règlement de 1974 sur les subventions au développement régional

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 10 juillet concernant les trois points soulevés par le Comité à sa réunion du 12 juin.

Les observations du Comité concernant la traduction de l'expression anglaise «bona fide arm's length transaction» rendue par «marché conclu de bonne foi et librement» ont fait l'objet de discussions avec plusieurs traducteurs, y compris un représentant du Service de traduction des lois du Secrétariat d'État. Tel que prévu, personne n'est d'accord sur une traduction exacte. En outre, les traductions trouvées dans d'autres statuts fédéraux ne sont pas nécessairement applicable à la Loi sur les subventions au développement régional où la «bonne foi» du marché est très importante. Toutefois, tout le monde est d'avis que la traduction actuelle pourrait être améliorée. Par conséquent, on songera à modifier le Règlement à cette fin la prochaine fois que d'autres modifications y seront envisagées.

Quant à la proposition du Comité visant à éliminer l'expression «de l'avis du ministre» des définitions de «l'actif admissible» et de «capital-effectif» dans le paragraphe 2(1), il y a plusieurs observations à faire là-dessus. L'idée générale de ces commentaires, c'est qu'il n'y a pas de règles comptables absolues ni généralement acceptées qui s'appliquent à toutes les situations et que, par conséquent, le ministre doit déterminer ces règles dans une situation donnée, étant donné qu'il est responsable devant le Parlement de l'autorisation et du paiement des fonds publics.

A titre d'exemple, le guide de l'I.C.C.A. (Institut canadien des comptables agréés) contient probablement les seules expressions publiées et vérifiées qui font autorité quant aux règles comptables généralement admises. Toutefois, les publications de l'Institut sont sujettes à des révisions constantes et ne sont pas encore terminées. Il est très intéressant de noter en ce qui a trait à la proposition du Comité que le mot «équité-capital effectif» n'est pas défini.

En outre, les règles de comptabilité sont assez souples pour s'adapter à chaque cas, à la période envisagée et aux personnes auxquelles les états de compte s'adressent. Une société peut changer de méthodes comptables pour certaines transactions de même nature d'une période à l'autre. Les procédures qui précèdent et suivent le changement sont acceptables, sauf que des principes différents ont été appliqués. Si on enlevait au ministre le droit de donner son avis, il ne nous resterait plus dans les situations litigieuses comme arbitre qu'un tiers de l'extérieur, inacceptable, tel que le Comité de recherche de l'I.C.C.A.

Et surtout, la définition d'actif admissible aux termes de l'alinéa 2 (1) d) serait presque sans valeur à défaut d'obtenir l'avis du ministre. Le seul actif décrit dans les bulettins de l'I.C.C.A. qu'on peut normalement imputer sur le revenu au cours de l'année est l'actif à court terme, tel que les stocks de marchandises en vente. De plus, le mot «nor-

[*Texte*]

Moreover, the word "normally" is relevant only if considered in the context of a particular industry or size of the enterprise, and again there is no further guidance from the C.I.C.A. on this score.

Regarding equity, the first thought that comes to mind when considering the problems of reliance on generally accepted accounting principles (GAAP) instead of on the Minister's opinion, is that the definition of equity in the Act does not conform to GAAP in that shareholders' loans are included in equity under the Regulations to the Act but they are excluded under GAAP.

The intent of the Act is more or less to determine a proper net worth figure based on realizable values. For this reason, unduly inflated asset values are to be revised and the excess amount deducted from the equity. However, GAAP permits a choice of bases of valuation as long as the basis is described clearly. GAAP assumes that the user can make his own adjustment for his own purposes, but it does not specify which basis is the one to be use in determining the net worth or shareholder's equity.

In subsection 15(1) the subject is the equity *of the applicant in the operation.* Under GAAP there is no such concept as equity in an operation. There is only an implied definition of shareholder's equity in the entire limited company or in a partnership.

Furthermore, the situation of intercompany transactions between related companies may inflate the equity of one while reducing the equity of the other. The transactions may be recorded in accordance with GAAP but still avoid the intent of our program.

For these reasons, it is not considered desirable to adopt the Committee's suggestion with respect to deleting the Minister's authority as reflected in subsection 2(1).

The Committee also expressed an interest in now the Minister's discretion is in fact exercised under the Regulations in general. As the Committee has noted, Parliament gave the Minister authority to exercise discretion under a number of different situations under the Act and this discretionary authority applies to a number of other situations covered by the Regulations. It is not possible to indicate how the Minister exercices his discretion under each and every one of these situations and, in addition, the discretion will vary in a given situation according to the circumstances relevant to that case.

It may be appropriate, however, to explain for the benefit of the Committee the general administration of the program and how discretion is exercised by or on behalf of the Minister in general terms.

Firstly, I think it is imperative to correct a possible misunderstanding which some members of the Committee may have as a result of an answer given to Mr. Robinson's question as to whether there is anything about advisory committees in the statute. Although the answer was in the negative, the fact of the matter is that section 15.1 of the Act requires the Minister to establish a Board to advise

[*Interprétation*]

malement» ne s'applique que dans le cas d'une industrie particulière ou, eu égard à l'importance d'une entreprise donnée, et là encore, le manuel de l'I.C.C.A. ne donne aucune précision à ce sujet.

En ce qui a trait au mot «capital effectif», la première chose qui nous vient à l'esprit lorsqu'on examine les problèmes de la fiabilité des principes comptables généralement acceptés (P.C.G.A) en remplacement de l'avis du ministre, c'est que la définition de capital-effectif dans la Loi ne correspond pas aux P.C.G.A. du fait que les prêts aux actionnaires sont compris dans la définition aux termes du Règlement qui accompagne la Loi, mais sont exclus des P.C.G.A.

Le but de la loi est de déterminer plus ou moins la valeur nette appropriée fondée sur des valeurs réalisables. Pour cette raison, la déflation indue de la valeur de l'actif doit être ré-examinée et les excédents déduits du capital-effectif. Toutefois, il est permis de choisir entre différentes bases d'évaluation en vertu des P.C.G.A., dans la mesure où celles-ci sont décrites clairement. En vertu des P.C.G.A. l'utilisateur peut effectuer des modifications à des fins personnelles, mais on ne précise pas la base qui doit servir à déterminer la valeur nette ou le capital effectif des actionnaires.

Dans le paragraphe 15 (1), il est question du capital-effectif du requérant de *l'entreprise.* Aux termes des P.C.G.A, la notion de capital effectif d'une entreprise n'existe pas. Il y a seulement une définition sous-entendue du capital effectif des actionnaires dans une société à responsabilité limitée ou dans une association.

En plus, la situation des transactions entre filiales et succursales d'une même société peut hausser le capital effectif de l'une tout en réduisant celui de l'autre. Les transactions peuvent être enregistrées suivant les P.C.G.A., tout en ne tenant pas compte du but poursuivi par notre programme.

Pour ces raisons, il ne semble pas souhaitable d'adopter la proposition du Comité voulant qu'on enlève au ministre l'autorité qui lui est dévolue aux termes du paragraphe 2 (1).

Le Comité s'est également intéressé à la manière dont les pouvoirs discrétionnaires du ministre étaient en fait exercés aux termes du Règlement, en général. Comme l'a fait remarquer le Comité, le Parlement a accordé au ministre le droit d'exercer des pouvoirs discrétionnaires dans un certain nombre de situations différentes aux termes de la Loi et ces pouvoirs discrétionnaires s'appliquent à d'autres situations couvertes par le Règlement. Il n'est pas possible d'indiquer comment le ministre exerce ses pouvoirs discrétionnaires dans chacune de ces situations et, en outre, ces pouvoirs varient dans une situation donnée suivant les circonstances particulières au cas.

Il peut être nécessaire, toutefois, d'expliquer au profit du Comité la marche générale du programme et la manière dont les pouvoirs discrétionnaires sont exercés par le ministre ou en son nom.

D'abord, je crois qu'il importe de dissiper le malentendu qui a pu survenir à la suite de la réponse donnée à la question de M. Robinson, à savoir s'il était question de comités consultatifs dans le statut.Bien que la réponse ait été négative, le fait est que l'article 15.1 de la loi exige que le ministre établisse un Conseil consultatif pour l'application de la loi. Ce Conseil a été formé et le ministre le

[*Text*]

him with regard to the administration of the Act. Such a Board has been established and it is used extensively by the Minister for the purpose intended by Parliament, as indicated, "to advise him with regard to the administration of the Act".

The Board is chaired by the Deputy Minister of this Department and is comprised of representatives at the Assistant Deputy Minister level from the Departments of Finance; Industry, Trade and Commerce; Environment; and Manpower and Immigration. It meets regularly on a monthly basis and at other times as occcasion demands.

The terms of reference for the Board are very broad. The Board is responsible for advising the Minister on the guidelines to be followed by departmental officials in the administration of the program, and on the extent and manner in which those guidelines are being observed. These guidelines include direction with respect to such matters as eligible assets and equity, which are of interest to the Committee, and include clarification of their definitions and the circumstances under which they are acceptable for incentive support or other purposes under the program.

The terms of reference also require the Board to advise the Minister on each recommendation advanced by departmental officials respecting incentive support for any loan guarantee case and for all grant projects involving more than $1½ million in approved capital costs or 100 jobs. These cases comprise approximately 15% of all applications received by the Department and they represent more than 50% of the funds committed under the program. As noted previously, the Minister personally reviews each of these cases and makes his decision on the basis of the Department's recommendation and the Board's advice. In addition, the Minister reviews those cases referred to him which are of an exceptional nature because they depart from established guidelines, involve an industry which is currently in a sensitive market position, or require resolution of some other unique or particular problem.

In all other cases departmental officials normally act on behalf of the Minister under delegated signing authorities which the Minister has approved. These signing authorities are very extensive in that they involve not only financial matters but also discretionary items, such as determining when a significant change has taken place in an applicant's plan (subsection 5(5)) or approving capital costs of a facility that exceed 125% of the capital costs authorized by the Minister (subsection 5(4)). The seniority of the official who exercises this discretion is spelled out in the signing authorities and very often depends on the size of the project.

To recapitulate on the response to the Committee's third point, Ministerial discretion is either (a) exercised by the Minister, as indicated above, or (b) is rendered on behalf of the Minister through guidelines endorsed and monitored by the Regional Development Incentives Board or through the exercise of signing authorities approved by the Minister. Therefore, although the Act and Regulations provide significant discretion for the Minister to exercise in the administration of a highly operational and very judgmental program, this discretion is rendered within a very clearly defined framework.

[*Interpretation*]

consulte fréquemment, aux fins prévues par le Parlement, c'est-à-dire «le conseiller sur l'application de la loi».

Le Conseil est présidé par le sous-ministre de ce ministère et il est constitué des sous-ministres adjoints, des ministères des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Environnement et de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Il se réunit régulièrement, une fois par mois, et lorsque les circonstances l'exigent.

Le mandat du Conseil est très vaste. Il est chargé de conseiller le ministre sur les directives que les fonctionnaires doivent suivre dans l'application du programme, ainsi que sur l'étendue de ces directives et la façon de les respecter. Ces dernières portent sur des questions comme l'actif admissible et le capital effectif qui intéressent le Comité et des éclaircissements quant à leur définition et aux cas où ils sont acceptables comme moyens d'encouragement ou pour d'autres fins du programme.

Ce mandat exige également que le Conseil donne des avis au ministre sur chacune des recommandations présentées par les fonctionnaires concernant les mesures de soutien dans les cas de garantie de prêts et pour tous les projets exigeant des subventions de plus de $1½ millions de dépenses et d'immobilisation approuvées ou 100 emplois. Ces cas représentent environ 15% des demandes reçues par le ministère et plus de 50% des fonds engagés dans le programme. Comme on l'a déjà dit, le ministre étudie personnellement chaque cas et décide d'après les recommandations du ministère et les avis du Conseil. De plus, le ministre étudie les cas exceptionnels qui lui sont renvoyés parce qu'ils échappent aux directives établies, concernent une industrie qui se trouve à l'heure qu'il est, dans une situation délicate sur le marché ou exigent de régler un autre problème unique ou particulier.

Dans tous les autres cas, les fonctionnaires agissent habituellement au nom du ministre, en tant que fondés de pouvoirs approuvés par le ministre. Ces pouvoirs sont très étendus, parce qu'ils portent non seulement sur des questions financières, mais permettent aussi de décider discrétionnairement par exemple, à quel moment un changement important est intervenu dans les projets du postulant (paragraphe 5(5)), ou d'approuver le coût d'immobilisation d'une installation dépassant 125% des dépenses d'immobilisation autorisées par le ministre (paragraphe 5(4)). Le grade du fonctionnaire qui exerce ce pouvoir discrétionnaire est indiqué dans la délégation de signature et dépend très souvent de l'importance du projet.

Pour résumer la réponse au troisième point soulevé par le Comité, la discrétion ministérielle est soit *a*) exercée par le ministre comme on le dit ci-dessus soit *b*) rendue au nom du ministre, grâce à des directives approuvées et contrôlées par le Conseil des subventions au développement régional ou par l'exercice d'une délégation de signature approuvée par le ministre. Par conséquent, bien que la Loi et le Règlement donnent au ministre une discrétion appréciable dans l'application d'un programme opérationnel et qui fait appel à beaucoup de discernement, cette discrétion est exercée dans des limites très clairement définies.

[*Texte*]

I hope the foregoing will prove to be both informative and useful to the Committee in understanding the operation of the regional development incentives program and in responding to the observations made by Committee members on the Regional Development Incentives Regulations, 1974.

Yours very truly,

Edward W. Oliver
Director
Operational Planning Division,
Industrial Incentives Branch.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And these are printed in the field of how the Minister or the Department uses discretion. And there is a note—I think for the record perhaps it should be emphasized—that there was a provision to set up an advisory committee to the Minister.

Are there any comments on these letters which are part of our record?

Senator Godfrey: Well, it is quite reasonable that the statement that if the Minister were deprived of the exercise of his opinion then the only arbiter in this debatable situation has become a third and acceptable outside party, such as the Research Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants, and their very generally accepted accounting principles do vary from time to time.

Mr. Eglington: I took some advice, Mr. Chairman, from a certain gentleman in the accounting profession who explained some of the terminology to me and it would seem that Mr. Oliver's response is in fact spot on and that the discretions are necessary because the profession has not come up with satisfactory and conclusive definitions of all the terms that are necessary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The department, with really such wide discretionary powers, and the Minister seems to have almost more than anybody else that I can think of in these parts, seems to do a rather good job of keeping themselves out of political hot water. Undoubtedly they have surrounded themselves with quite a number of safeguards, in the way they operate these powers.

Mr. Eglington: The principal safeguard is the text of the statute which itself is replete with discretions.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, looking at page 3 of Mr. Oliver's letter and paragraph 4, it states as follows:

> For these reasons, it is not considered desirable to adopt the Committee's suggestion with respect to deleting the Minister's authority as reflected in subsection 2(1)

and I am wondering is our counsel quite satisfied, in view of this letter, that our views are not those to be carried out?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: Fine. And at the bottom of page 4 of the same letter it states;

> In all other cases departmental officials normally act on behalf of the Minister under delegated signing authorities which the Minister has approved. Do you find any fault with this?

[*Interprétation*]

J'espère que les renseignements qui précèdent se révéleront utiles au Comité pour comprendre le fonctionnement du programme de subventions au développement régional et pour répondre aux observations faites par les membres du Comité sur le Règlement de 1974, sur les subventions au développement régional.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur
de la Division de la planification opérationnelle,
Direction générale des subventions industrielles,
Edward W. Oliver.

Le coprésident (M. McCleave): Ces lettres nous donnent donc une idée de la façon dont le ministre et le ministère utilisent leurs pouvoirs discrétionnaires. Je signale à ce propos qu'on avait prévu la constitution d'un comité consultatif auprès du ministre.

Avez-vous quelque chose à dire ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Si l'on prive le ministre de ces prérogatives, l'unique arbitre de la situation devient un tiers comme par exemple le comité de la recherche de l'Institut canadien des experts comptables, même si ses méthodes ne sont pas toujours uniformes.

M. Eglington: Je me suis adressé à un expert comptable qui m'a expliqué certains mots utilisés, d'où il découlerait que la réponse de M. Oliver répond parfaitement à la question, à savoir que les pouvoirs discrétionnaires sont indispensables, la théorie comptable n'ayant pas encore arrêté les définitions de tous les termes essentiels.

Le coprésident (M. McCleave): Vu la latitude des pouvoirs dont disposent le ministre et le ministère, j'estime que jusqu'à présent ils en ont fait un excellent usage; la preuve c'est qu'ils ne se sont pas jusqu'à présent pas retrouvés dans des situations embarrassantes. Il est vrai qu'ils ont toujours exercé leurs pouvoirs discrétionnaires avec la plus grande prudence.

M. Eglington: La garantie principale est représentée par la loi elle-même.

M. Robinson: Monsieur le président, à la page 2 au dernier paragraphe de sa lettre M. Oliver dit ce qui suit:

> Pour ces raisons, il ne nous semble pas souhaitable d'adopter la proposition du Comité voulant qu'on enlève au ministère l'autorité qui lui est dévolue aux termes du paragraphe 2(1).

Donc, leur conseiller juridique estime que nos suggestions ne sont pas applicables.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: C'est bien. Au haut de la page 4, M. Oliver poursuit comme suit:

> Dans tous les autres cas, les fonctionnaires agissent habituellement au nom du ministre, en tant que fondés de pouvoirs approuvés par le ministre. Avez-vous quelque chose à redire à cette phrase?

[*Text*]

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, that is standard government departmental practice, not just in the Department of Regional Economic Expansion but in all departments, and I should imagine that that sort of method of proceeding, since the Minister is himself responsible for the signing even though it is done by somebody else, lies beyond the scope of this Committee. What has come to light and which the Committee may like to notice is the material disclosed in the second complete paragraph of page 4 section 15.1 simply says

• 1140

> The Minister shall establish a board to advise him with regard to the administration of this Act.

It now appears that the board issues guidelines to be followed by officials in the administration of the program, and on the extend and manner in which those guidelines are observed, and the guidelines include directions with respect to such matters as eligible assets and equity to matters that we questioned, and include clarification of their definitions and the circumstances under which they are acceptable for incentive support. We are getting back into an area that is at least analagous to the immigration guidelines and manuals.

Mr. Robinson: I have only one other point to make and that has to do with the second paragraph on page five where, in effect, it is stated that ministerial discretion is either exercised as previously indicated or is rendered on behalf of the Minister through guidelines, and so on. I am wondering: does this cause a problem to you when we mention the term "guidelines"? Do we have any jurisdiction with regard to such guidelines or not?

Mr. Eglington: Well, these are the guidelines to which I was referring a moment ago. It would be a question of whether or not they are statutory instruments. The Act simply says that there shall be a board to advise the Minister, and therefore these quidelines could have no legal effect. However, they may very well be binding on the officers of the department in the sense that, if they deliberately ignored one of the guidelines, they may be subject to disciplinary proceedings in the public service. Just how far these guidelines are the same as guidelines issued to immigration officers is hard to say. At least these quidelines would only be applied to people who are, in a sense, supplicants for financial assistance whereas an immigration officer is determining whether a person shall or shall not enter.

Mr. Robinson: But you would be prepared, I assume, to say that if this department or some other department issues what they call guidelines, that, therefore, they are not considered as statutory instruments and are not subject to being viewed by this Committee.

Mr. Eglington: There is a very hard line to draw, Mr. Robinson, between departmental instructions, however called—their guidelines, manuals, regulations or whatever they are called—which relate to the operation of the department and those which bear upon the subject.

For instance, it is surely an internal matter for a guideline to be issued by the Minister of any department saying, "Henceforth we will have seven operating divisions instead of five and that work will now be distributed in such-and-such a fashion". That is something which relates purely to the administration of that department.

[*Interpretation*]

M. Eglington: C'est ce qui se fait toujours dans tous les ministères, monsieur Robinson, et cela ne relève pas de la compétence du Comité. Je vous signale à ce propos le deuxième paragraphe à la page 4 article 15(1) disant ce qui suit.

> Le ministre va former une commission chargée de le conseiller relativement à l'application de la loi.

Or il semblerait que la commission élabore des directives à l'intention des agences chargées de l'application du programme; ces directives traitent notamment des avoirs admissibles, de leur définition et conditions dans lesquelles ils peuvent servir à appuyer les stimulants. Ce qui nous ramène à un domaine qui ressemble aux directives et manuels de l'immigration.

M. Robinson: Je voudrais dire encore un mot au sujet du dernier paragraphe à la page 5 où il est précisé que le pouvoir discrétionnaire du ministre exerce soit comme prévu précédemment soit au nom du ministre par le canal des directives. J'aimerais savoir si les directives relèvent de notre compétence.

M. Eglington: Il s'agit justement des directives auxquelles je venais de faire allusion. La question est de savoir si elles constituent les textes réglementaires. Or la loi stipule simplement qu'une commission serait créée pour conseiller le ministre, si bien que ces directives n'ont pas force de loi. Cependant, les employés du Ministère sont tenus de les appliquer, faute de quoi ils sont passibles de mesures disciplinaires. Je ne sais pas dans quelle mesure ces directives sont analogues à celles qu'on donne aux agents du ministère de l'Immigration. Tout ce que je peux dire c'est qu'elles s'appliquent aux personnes demandant une aide financière, alors que les agents de l'Immigration ont le pouvoir d'accorder ou de refuser l'admission au Canada.

M. Robinson: Mais vous dites bien que les directives élaborées par un ministère ne constituent pas des textes réglementaires et ne relèvent dès lors pas de notre compétence.

M. Eglington: Il est très difficile de distinguer entre directives, manuels règlements et autres textes se rapportant au fonctionnement d'un ministère.

Ainsi lorsqu'un ministre rédige une directive à l'usage interne de son ministère, que dorénavant le ministère comptera sept divisions opérationnelles au lieu de cinq ce qui entraînera une redistribution de travail, pareilles mesures se rapporteraient uniquement au fonctionnement du Ministère.

[*Texte*]

Now, how far you can take that argument in applying it to documents which are issued, and in accordance with which public servants make decisions that relate to the amount of money to be distributed, is a very difficult question, and it does relate to this whole question of whether guidelines and manuals either are statutory instruments or ought to be statutory instruments, or included in some other category which is scrutinized.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am beginning to feel that this word "guidelines" is reminiscent of what the old lady said about getting so much comfort out of that blessed word "Mesopotamia."

Mr. Eglington: It may be a sensible thing to do to ask Mr. Oliver if the department would make the guidelines available and we could actually see what is inside them. On the other hand, the department may have those with a big confidential stamp on them.

Mr. Robinson: Since we do not know which approach they would take, let us ask for them and find out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, we have two examples: the Department of Immigration which keeps its guidelines to itself and the Unemployment Insurance Commission which shares them with us. We will find out whether these are good guys or bad guys in the Department of Regional Economic Expansion. You will notice I did not say which type was the good guy and which type was the bad guy.

The next is SOR/72-442, Servicemen's Income Security Insurance Regulations which arise from an appropriation act—in this case, Appropriation Act No. 3 of 1972. The commentary of counsel is brief. It is printed herewith.

SOR/72-442

SERVICEMEN'S INCOME SECURITY INSURANCE REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1972

T.B. 714702

August 19, 1975

These Regulations are included in the Agenda as a further example of the complexity inherent in making regulations under a series of Appropriation Acts. Votes 124 (Finance) of Appropriation Act No. 6, 1960, and 20 (Treasury Board) of Appropriation Act No. 3, 1972 are attached, together with exchange of letters with the Legal Adviser to the Privy Council Office.

June 2, 1975

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office.

Re: SOR/72-442, Servicemen's Income Security Insurance Regulations

Dear Mr. Ross:

The above Regulations were expressed to be made pursuant to Vote 20 of the Treasury Board of the Appropriation Act No. 3, 1972. That Appropriation Act refers to Finance Vote No. 124, Appropriation Act No. 6, 1960; Finance Vote No. 85a, Appropriation Act No. 5, 1963 and Finance Vote No. 20b, Appropriation Act No. 10, 1964. The original power to make regulations regarding the government's share of medical surgical insurance premiums would appear to be found in Appropriation Act No. 6 of 1960.

[*Interprétation*]

La question est de savoir dans quelle mesure la même chose est vraie d'un document servant de base aux décisions des fonctionnaires quant aux sommes d'argent à accorder; il faudrait également décider si les directives et manuels constituent ou non des textes réglementaires qui eux, relèvent de notre compétence.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crains que ces directives ne nous mènent trop loin.

M. Eglington: Nous pourrions peut-être demander à M. Oliver de nous les communiquer pour que nous puissions les étudier. Mais le Ministère les considère peut-être hautement confidentielles.

M. Robinson: Nous pouvons toujours demander.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Il existe déjà deux exemples: le ministère de l'Immigration a refusé de communiquer ses directives, tandis que la Commission d'assurance-chômage nous les a déjà communiquées les siennes. Nous verrons quelle sera la réponse du ministère de l'Expansion économique régionale.

Passons maintenant à l'étude du DORS/72-442, Règlement sur l'assurance-revenu des militaires. Loi numéro 3 de 1972 portant affectation de crédits. Les brèves notes de notre conseiller juridique sont annexées aux présentes.

DORS/72-442

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-REVENU DES MILITAIRES.

Loi nº 3 de 1972 portant affectation de crédits

C.T. 714702

Le 19 août 1975

Ce règlement est inscrit à l'ordre du jour comme nouvel exemple de la complexité inhérente à l'établissement des règlements d'après une série de lois portant affectation de crédits. On trouvera ci-joint les crédits 124 (Finances) de la loi nº 6 de 1960 et 20 (Conseil du trésor) de la loi nº 3 de 1972 ainsi que copie de la correspondance échangée avec le conseiller juridique du Bureau du conseil privé.

Le 2 juin 1975

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé.

Objet: DORS/72-442, Règlement sur l'assurance-revenu des militaires

Monsieur,

Le règlement susmentionné est réputé avoir été édicté en vertu du crédit 2—du Conseil du Trésor de la Loi nº 3 portant affectation de crédits de 1972. Cette loi des subsides se rapporte au crédit 124 des Finances (Loi nº 6 de 1960 portant affectation de crédits) au nº 85A des finances (Loi nº de 1963 portant affectation de crédits) et au crédit nº 206 des finances (Loi nº 10 de 1964 portant affectation de crédits). C'est dans la loi nº 6 de 1960 que se trouve le pouvoir initial de règlementation de la participation du gouvernement.

[*Text*]

I shall be greatly obliged if you will kindly explain to me how it is that regulations are made under such a chain of references in Appropriation Acts and, in particular, how the present Regulations can be said to be made pursuant to Vote No. 20 of the Appropriation Act No. 3, 1972 when the real power would appear to lie in Vote 124 of Appropriation Act No. 6, 1960.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

July 29, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

Re: SOR/72-442, Servicemen's Income Security Insurance Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of June 2, 1975, which we discussed on Thursday, June 5th. These Regulations should, strictly speaking, not be called regulations or have an SOR number because the statutory authority under which they are made does not authorize any instrument to be issued, made or established. The Regulations were, however, so designated because they replaced instruments that had been made and published as regulations since 1960.

As you stated in your letter, the original power to make these Regulations was contained in Finance Vote 124 of Appropriation Act No. 6 of 1960. In my view, however, the authority to make the Regulations lies in Vote 20 of the Treasury Board of Appropriation Act No. 3, 1972 and not in the original Vote of 1960. Vote 20 refers to the original Vote of 1960, Finance Vote 85a, Appropriation Act No. 5, 1963 and Finance Vote 20b, Appropriation Act No. 10, 1964, because those Votes described the persons and their dependents in respect of whom the Treasury Board is authorized to prescribe regulations.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

Appropriation Act No. 6, 1960

Vote 124

"Government's share of medical-surgical insurance premiums, determined on such bases and paid in respect of such persons (and their dependents), as the Governor in Council prescribes, who hold offices or positions or perform services the remuneration for which is payable out of the Consolidated Revenue Fund or by an agent of Her Majesty, or who are contributors as defined in the Public Service Superannuation Act, or who are members of the Canadian Forces or the Royal Canadian Mounted Police—$8,250,000"

[*Interpretation*]

Je vous serais reconnaissant de m'expliquer comment il se fait que ce règlement est édicté en vertu de cette série de lois portant affectation de crédits, et particulièrement comment on peut dire que le règlement actuel est établi en vertu du crédit 20 de la loi nº 3 de 1972, alors que le pouvoir réel semble découler du crédit 124 de la Loi nº 6 de 1960.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique,
G. C. Eglington

Le 29 juillet 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/72-442, Règlement sur l'assurance-revenu des militaires

Monsieur,

Suite à votre lettre du 2 juin 1975, dont nous avons discuté le jeudi 5 juin, je vous annonce que ce règlement ne doit pas à proprement parler être appelé un règlement ou avoir un numéro de DORS car le pouvoir réglementaire en vertu duquel ils ont été émis ne prévoit pas que l'on puisse émettre, prescrire ou établir des règlements. Cette appellation vient de ce que ces règlements ont remplacé les textes établis et publiés à titre de règlement depuis 1960.

Comme vous le dites dans votre lettre, c'est au départ en vertu du crédit 124 de la Loi nº 6 de 1960 portant affectation de crédits qu'a été accordé le pouvoir d'émettre ces règlements. Toutefois, à mon avis, c'est du crédit 20 du Conseil du trésor dans la Loi nº 3 de 1972 portant affectation de crédits, et non du crédit de la Loi de 1960 que découle ce pouvoir. Le crédit nº 20 mentionne le crédit initial de 1960, le crédit 85a, la Loi nº 5 de 1963 portant affectation de crédits et le crédit 20b de la Loi nº 10 de 1964 portant affectation de crédits, car ces crédits désignaient des personnes et leurs personnes à charge à l'égard desquelles le Conseil du trésor est en droit de prescrire des règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique
A. S. Ross

Loi des subsides nº 6 de 1960

crédit 124

«Quote-part de l'État dans les primes d'assurance médico-chirurgicale établies suivant les normes que le gouverneur en conseil prescrit et payées à l'égard des personnes (et de ceux qui sont à leur charge) qui détiennent des emplois ou occupent des postes ou rendent des services rémunérables à même le Fonds du revenu consolidé ou par un agent de Sa Majesté, ou qui sont contributrices au sens de la Loi sur la pension du service civil ou qui sont membres des forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada—$8,250,000»

[*Texte*]

Appropriation Act No. 3, 1972

Vote 20

"Employer contributions to Employee Benefit Plants—Government's share of surgical-medical and other insurance premiums and taxes determined on such bases and paid in respect of such persons and their dependents as Treasury Board prescribes who are described in Finance Vote 124, Appropriation Act No. 6, 1960, Finance Vote 85a, Appropriation Act No. 5, 1963 and Finance Vote 20b, Appropriation Act No. 10, 1964 and Government's contributions to pension plans and death benefit plans for employees engaged locally outside Canada, to the Unemployment Insurance Account in respect of Government employees to the Hospital Insurance (outside Canada) Plan—$44,400,000"

[*Interprétation*]

Affectation de crédits, loi nº 3 de 1972

Crédit 20

«Contributions de l'employeur aux régimes de prestations des employés—Quote-part de l'État des primes d'assurance chirurgicale-médicale et autres assurances et taxes, calculée et versée selon les prescriptions du conseil du Trésor, en faveur des personnes décrites dans le crédit nº 124 (Finances) de la Loi des subsides nº 6 de 1960, le crédit nº 85a (Finances) de la Loi des subsides nº 5 de 1963, et le crédit nº 20b (Finances) de la Loi des subsides nº 10 de 1964, et en faveur des personnes à leur charge, et contributions de l'État à des régimes de pensions et à des régimes de prestations de décès pour des personnes engagées sur place, à l'étranger, à la Caisse d'assurance-chômage à l'égard de fonctionnaires et au régime d'assurance-hospitalisation (hors du Canada).—$44,400,000»

• 1145

There is a letter to Mr. Ross of the Privy Council Office of June 2, 1975, from Mr. Eglington in which he raises the question, and the reply to Mr. Eglington of July 29 from Mr. Ross in which the Privy Council Office gives its view as to powers to make the regulations. These are printed too.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, may I make some comment on these? I have been waiting for these.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: It is not probably relevant here, but it is notorious that there is a continuous battle raging outside this Committee as to the desirability — I will not go into the question of the legality here — of governments of any kind legislating in the form of estimates, especially with respect to the payment of sums of money, and large sums of money, based principally on the fact that while it is an act of Parliament and has to be approved by both the House of Commons and the Senate, there is not that opportunity for considering legislation that there would be under ordinary bills, through the committee stage, through the clause-by-clause study and through proposed amendments at the report stage. A lot of us have felt that is a very undesirable practice. It is legal, of course, but the practice is bad.

However, when you add to that practice one which includes the right of the moneys to be expended pursuant to Order in Council or pursuant to certain methods set out in the particular vote, and we find, as has been pointed out by counsel and as is now quite apparent under the definition which the Privy Council strives for, that they are not in the form of regulations subject to review by this Committee, and that in addition Vote 20 of Appropriation Act No. 3, 1972, goes back 12 years in order to define the kind of people who will be affected by it, I think we have to, at least I have to, take the very strongest exception to that, because it is a practice which should be frowned upon.

I would like to suggest that we give some thought to pointing out that if there are appropriation acts containing votes which in effect constitute a legislative process, at least if the things which are to be done are to be done by the Governor in Council or by some other official they will be done in such a form as they will be interpreted, within that limited interpretation given by the Privy Council, as being regulations subject to the jurisdiction of this Committee.

Il y a une lettre du 2 juin 1975 que M. Eglington adressait à M. Ross du bureau du Conseil privé et dans laquelle il soulevait la question. La réponse de M. Ross à M. Eglington le 29 juillet, contient l'opinion du bureau du Conseil privé au sujet des pouvoirs de réglementation. Vous en avez des exemplaires.

M. Baldwin: Monsieur le président, puis-je faire une remarque? J'attends ces documents.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Cette question n'est probablement pas pertinente ici, mais il est évident qu'on lutte toujours à l'extérieur du comité pour savoir s'il est souhaitable, et je ne veux pas entrer dans les questions de la légalité ici, que le gouvernement légifère dans le budget, surtout pour le paiement de sommes d'argent, de sommes importantes, simplement parce qu'il s'agit d'une loi du Parlement et qu'il faut que ce soit approuvé par la Chambre des communes et le Sénat. Nous n'avons pas l'occasion d'étudier la question législative comme nous le ferions pour d'autres projets de loi ordinaires, à l'étape du comité, dans une étude article par article, visant des amendements proposés à l'étape du rapport. Beaucoup d'entre nous trouvons qu'il s'agit là d'une pratique peu désirable. C'est légal évidemment, mais c'est mauvais.

Toutefois, lorsque vous ajoutez à cela le droit de dépenser des sommes d'argent conformément à un décret du conseil ou conformément à certaines méthodes établies dans ce crédit particulier, vous voyez, comme l'a souligné le conseiller, que c'est très apparent maintenant dans la définition que donne le Conseil privé, qu'il ne s'agit pas de règlements sujets à révision par le comité, et qu'en plus le crédit 20 de la Loi numéro 3 de 1972 remonte à 12 ans pour définir le genre de personnes qui seront touchées par cette disposition; il nous faut certainement nous opposer fermement à cela, car il s'agit d'une pratique indésirable.

Il faudrait, je pense, songer à souligner cela dans certaines lois portant crédit; certains crédits constituent un processus législatif, ce qui doit être fait doit l'être par le gouverneur en conseil ou par d'autres hauts fonctionnaires de façon qu'on puisse l'interpréter selon les interprétations que lui donne le Conseil privé, c'est-à-dire qu'il s'agit de règlements soumis à la compétence du comité.

[*Text*]

Mr. Eglington: Thank you, Mr. Baldwin. I have been waiting a year now for somebody to take a strong exception to this procedure, because when I first started on this work almost two years ago I was shocked to my socks that it even went on, because it is not something which goes on in any other Commonwealth country. It is gertainly deplorable that votes can be passed in such a fashion that the formula was used: "in accordance with such terms and conditions as the Governor in Council prescribes." There is no magic formula. The Privy Council Office determines that these are therefore not subject to any scrutiny.

Now, our scrutiny, in any event, is limited to the formal criteria, and what is in effect a legislative scheme is set up without any scrutiny by the relevant parliamentary committee, even for examining the policy end of it.

I might say, incidentally, that these things are the very devil to work out as to whether they are intra vires or not when one has to traipse through five, six, seven, eight appropriation acts tracing them through.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are sort of like Topsy, are they not? They can grow here one year and they grow in another place the next year.

Mr. Eglington: I might point out that the word "dependents," in both Appropriation acts, is as it is printed in the statutes.

• 1150

The Joint Chairman (Senator Forsey): And is wrong — wrongly spelled.

I want to associate myself strongly with what Mr. Baldwin has said and what counsel has said on this. It seems to me a most deplorable way of legislating, for all the reasons they have given. I am sorry to think that we have had to wait so long for somebody to say what Mr. Baldwin has said. I am delighted it has been said now, and I hope the powers that be may get some wind of what has been said and may consider at least amending their behaviour.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, in addition to sending the report to the people in the Privy Council Office, it may be that you and I should send a letter to Mr. Sharp, if this is agreeable, to point out what bothers the Committee about this approach and see what his reply is. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Eglington: At least if we could prevail upon the Crown in drawing the bill to include the magic words "by regulation", we would be one step forward.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then Mr. Sharp will be so advised. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: There is one question I wanted to ask regarding this letter of Mr. Ross of July 29.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: In the second paragraph he says:

> These regulations should strictly speaking not be called regulations.

If they should not be called regulations what should they be called? I understand his reason for saying they are not, but what would they be then? Have you any opinion?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je vous remercie monsieur Baldwin. J'attends depuis un an que quelqu'un s'oppose à cette procédure, car lorsque j'ai commencé le travail il y a presque deux ans, j'étais un peu horrifié de la chose; ce n'est pas comme cela que ça se passe dans les autres pays du Commonwealth. C'est certainement déplorable que les crédits puissent être adoptés de telle façon que la formule utilisée soit: «conformément aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil». Il n'y a pas de formule magique. Le bureau du Conseil privé décide que ces votes ne sont par conséquent pas soumis à aucun examen.

Nous pouvons les examiner, de toute façon, à la lumière des critères officiels; le mécanisme législatif est mis sur pied sans avoir été étudié par un comité parlementaire, même au point de vue politique.

Je dois dire aussi qu'il est extrêmement difficile de savoir si ces crédits sont intravires sans d'abord les rechercher dans 5, 6, 7 et même huit lois portant crédits.

Le coprésident (M. McCleave): C'est assez difficile à cerner n'est-ce pas? Ils sont ici une année et ils peuvent être ailleurs l'an prochain.

M. Eglington: Je dois souligner que les mots «personnes à charge» dans les deux lois portant affectation de crédits sont imprimés comme dans la loi.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le mot est mal épelé en anglais.

J'aimerais m'associer à vous M. Baldwin et au conseiller. C'est une façon déplorable de légiférer pour toutes les raisons que nous avons déjà données. Je regrette qu'on ait attendu si longtemps pour entendre ce qu'a dit M. Baldwin. Je suis très content de l'avoir entendu toutefois et j'espère que les autorités en auront vent et qu'ils songeront à modifier leur comportement.

Le coprésident (M. McCleave): En plus d'envoyer un rapport au bureau du Conseil privé, vous et moi, pourrions envoyer une lettre à M. Sharp pour souligner ce qui inquiète le Comité dans cette méthode et voir quelle sera sa réponse. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Eglington: Nous pourrions peut-être exhorter la Couronne à inclure dans le Bill les mots magiques: «Par règlement». Ce serait déjà un progrès.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous en aviserons M. Sharp. Monsieur Robinson

M. Robinson: Je voulais poser une question concernant la lettre de M. Ross en date du 29 juillet.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: Dans le premier paragraphe de la version française, il y déclare:

> ce règlement ne doit pas à proprement parler être appelé un règlement.

Si on ne doit pas l'appeler un règlement, comment faut-il l'appeler? Je comprends très bien sa raison, il ne s'agit pas de règlement, mais qu'est-ce que cela serait? Avez-vous une idée?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mr. Ross's answer must be in accordance with the interpretation the Privy Council Office has given to Section 2 of the Statutory Instruments Act, that these are documents published for public information. There is no magic formula. They are not statutory instruments and since they are not statutory instruments they cannot be regulations.

Mr. Robinson: Yes, and they are not subject to our scrutiny. No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have received them only by grace and not as of right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And now we turn to the serious language practice as set out in SOR/73-330—The Pacific Dockage, Buoyage and Booming Ground Tariff Bylaw.

This really has to be priceless because you can have two versions of the same thing in one language—not in two languages but in one language. I think we have got to the ultimate here. Anyway there is the letter by Mr. Eglington to Mr. Hunter Gordon pointing out the problem and Mr. Robert Gaulin's reply in which he says:

> The bylaw is currently under review in consideration of a new operational plan for facilities at the Port of Vancouver and a complete revision including a number of a new charges will be recommended for Council approval some time before the end of the year.

I do not think we ought to print those letters, but I really think we should for the record print paragraph 2 in both English and French, as is set forth in this document, under the National Harbours Board Act, because it is a different version in French from the version in English.

Registration

SOR/73-331 14 June, 1973

NATIONAL HARBOURS BOARD ACT

Pacific Dockage, Buoyage and Booming Ground Tariff By-law, amendment

EXTRACT

(2) Paragraph 2(*e*) of the French version of the said By-law is revoked and the following substituted therefor;

> "(*e*) "droit d'amarrage à un corps-mort" désigne un droit imposé sur tout radeau, mât de charge, péniche ou sonnette pour l'utilisation d'une bouée, d'un duc-d'albe ou autre ouvrage dans les aires de flottage;"

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand, what do you say to this? Really it is incredible.

Miss Mayrand: When they want to correct them they should correct them properly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next is SOR/74-179—The Northwest Territories Reindeer Regulations, passed under the Northwest Territories Act. It deals with the disposal by sale of Rudolph and his kinfolk up north, and the commentary of counsel is printed herewith.

[*Interprétation*]

M. Eglington: La réponse de M. Ross doit concorder avec l'interprétation que le bureau du Conseil privé a donnée à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires qui sont des documents publiés pour l'information publique. Il n'y a pas de formule magique. Ce ne sont pas des textes réglementaires et étant donné que ce ne sont pas des textes réglementaires, ce ne sont pas des règlements.

M. Robinson: Oui, et on ne peut pas les examiner. Non.

Le coprésident (le sénateur Forsey): On nous les a gracieusement remis, mais ce n'était pas notre droit.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à la série de questions des langues mentionnées dans le document DORS/73-330, Tarif des droits de bassin, d'amarrage à un corps-mort et d'aire de flottage (ports du Pacifique).

Ce document est sans prix car nous pouvons avoir deux versions du même fait dans une langue, et non pas dans deux langues mais dans une. C'est vraiment la fin de tout. De toute façon, nous avons une lettre de M. Eglington à M. Hunter Gordon soulignant le problème et la réponse de M. Gaulin dans laquelle il dit:

> On étudie actuellement ce règlement parce que de nouveaux plans de travaux au port de Vancouver ont été établis. On demandera l'approbation du Conseil avant la fin de la présente année pour une reformulation complète y compris de nouveaux tarifs.

Je ne pense pas que ce soit nécessaire d'imprimer ces lettres, mais il faudrait vraiment imprimer pour le compte rendu le paragraphe 2, en anglais et en français, comme dans ce document établi en vertu de la Loi sur le conseil des ports nationaux, puisque la version française est différente de l'anglais.

Enregistrement

DORS/73-330 14 juin 1973

LOI SUR LE CONSEIL DES PORTS NATIONAUX

Tarif des droits de bassin, d'amarrage à un corps-mort et d'aire de flottage (ports du Pacifique)—Modification

EXTRAIT

(2) L'alinéa 2*e*) de la version française dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

> «*e*) «droit d'amarrage à un corps-mort» désigne un droit imposé sur un radeau, un mât de charge, une péniche ou une sonnette pour l'utilisation d'une bouée, d'un duc-d'albe ou d'un autre ouvrage dans les aires de flottage;»

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand, qu'en pensez-vous? C'est incroyable.

Mlle Mayrand: Toute correction devrait être faite de façon exacte.

Le coprésident (M. McCleave): Le prochain document est le DORS/74-179. Règlement concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest, adopté en vertu de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Ce document a trait à la vente de Rudolph et de sa parenté dans le Nord, et nous avons également les remarques de notre conseiller.

[*Text*]

SOR/74-179

NORTHWEST TERRITORIES REINDEER REGULATIONS, amendment

Northwest Territories Act

P.C. 1974-623

June 12, 1975

Section 27(1)(c) of the Northwest Territories Act reads:

"The Governor in Council may make regulations . . .

(c) for the sale of reindeer and the slaughter or other disposal of surplus reindeer, whether they are the property of Her Majesty or otherwise."

The new section 4(4)(b) of the Regulations amounts to delegation to the Minister of the power to set the terms and conditions of the agreements provided for in section 4(3). It is to be noted that in this instance section 47(1)(c) of the Act is drawn in the widest possible terms and does not contain the common form of words "on terms and conditions to be prescribed by the Governor in Council". On Mr. Dreidger's test, therefore, the sub-delegation to the Minister would appear to be lawful. However, the Committee may wish to question the propriety of leaving all the terms and conditions, save that mentioned in section 4(4)(a), to be set by the Minister.

Mr. Robinson: Why are the magic words not included in this one?

Mr. Eglington: They are, Mr. Robinson: the Governor in Council may make regulations.

Mr. Robinson: Well, you have here . . .

the Act is drawn in the widest possible terms and does not contain the common form of words 'on terms and conditions to be prescribed by the Governor in Council'.

Mr. Eglington: Well, that does not relate to whether or not the document is a statutory instrument.

Mr. Robinson: No. I was not concerned with that; I was wondering why these words were not used. I called the wrong words the "magic words" I guess, but those are the words I am referring to.

• 1155

Mr. Eglington: Those words are common, "on terms and conditions to be prescribed by the Governor in Council", and in this case they are omitted. One assumes they are omitted for a reason, nd the reason is probably to give the utmost breadth of regulation-making power, including the power to subdelegate. This would be, I think Mr. Driedger's view of the matter.

Mr. Robinson: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is simpler for the Minister to pass regulations—if something of a crisis nature arises in the North with regard to reindeer, for example, it is simpler for the Minister to deal with it, that is, for his department to deal with it, than it is for the Governor in Council. Am I correct in that?

[*Interpretation*]

DORS/74-179

RÈGLEMENTS CONCERNANT LES RENNES DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Loi sur les territoires du Nord-Ouest

C.P. 1974-623

Le 12 juin 1975

L'article 47(1)(c) de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest se lit ainsi:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

(c) touchant la vente des rennes, l'abattage ou autre façon de disposer du surplus de ceux-ci qu'ils soient ou non la propriété de Sa Majesté.»

Le nouvel article 4(4)(b) des règlements équivaut à la délégation au Ministre du pouvoir de fixer les conditions des accords prévus à l'article 4(3). Il est bon de remarquer que dans ce cas précis, l'article 47(1)(c) de la Loi est rédigé de la façon la plus vague possible et ne contient pas la formulation normale «selon les conditions devant être établies par le gouverneur en conseil». Donc, selon le test de M. Dreidger, la sous-délégation au Ministre semble légale. Toutefois, le Comité voudra peut-être examiner s'il est convenable de laisser à la discrétion du Ministre l'établissement de toutes les conditions, sauf celle qui est mentionnée à l'article 4(4)(a).

M. Robinson: Pourquoi les mots magiques ne sont-ils pas contenus dans ce texte-ci?

M. Eglington: Ils le sont monsieur Robinson: le Gouverneur en conseil peut établir des règlements.

M. Robinson: Nous avons ici:

La Loi est rédigée de la façon la plus vague possible et ne contient pas la formulation normale «selon les conditions devant être établies par le Gouverneur en conseil.»

M. Eglington: Cela n'a rien à voir avec le fait que le document est ou non un texte réglementaire.

M. Robinson: Non. Cela ne m'inquiète pas, je me demandais si ces mots avaient été utilisés. Ce sont ces mots que j'appelle «les mots magiques»; c'est à eux en fait que je fais allusion.

M. Eglington: La phrase «aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil» revient fort souvent mais dans le cas qui nous préoccupe elle a été omise. Cette omission vise vraisemblablement à élargir dans toute la mesure du possible le pouvoir de rédiger des règlements y compris le pouvoir de déléguer les pouvoirs. Telle est du moins je pense la position de M. Driedger à ce sujet.

M. Robinson: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): Il est sans doute plus aisé pour le ministre d'intervenir en cas de catastrophe que pour le gouverneur en conseil n'est-ce pas?

[*Texte*]

Mr. Eglington: That may well be correct. The point is, however, that if the Governor in Council attends to the matter, the terms and conditions will be statutory instruments and regulations, and subject to scrutiny. If the Minister attends to it, whether or not they really are statutory instruments, they will be hidden away in the interstices of the department, and no one will ever see them except those who presumably are affected by the actual condition. I will not hazard a guess as to whether urgent conditions will ever arise with respect to reindeer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps my question should be this. You say they could be hidden away in the interstices of the department where no one would see them except the persons affected, but the persons affected here are people in the Northwest Territories. Are they not?

Mr. Eglington: Yes, but the people against whom the terms and conditions will issue are people who enter into agreements, and they will be individual Eskimos or Indians. They will be aware of what conditions they are subject to, but nobody else will ever see what particular conditions are being set.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are objecting to the fact that there is not a general public notice if they use a certain proceeding.

Mr. Eglington: I think what I am objecting to is the fact that the terms and conditions which can attach to all these agreements first of all may be made secret in the sense that they are not notorious, and they can be made in individual cases. They are not a general set of conditions that are made by the Governor in Council. On the other hand, I am sure that on the view of the power to subdelegate, which is taken by the Department of Justice and Mr. Driedger, they would say this is perfectly in order. This is what Parliament intended.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Incidentally, is Mr. Driedger's name mis-spelled there? I think the I and the E got transposed.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SHould we make some . . .

Mr. Robinson: Our counsel has made the suggestion at the bottom of his remarks to the effect that the Committee may wish to question the propriety of leaving all the terms and conditions, say that mention Section 4(4) (a), to be set by the Minister, and perhaps we could get something back on that.

Mr. Eglington: It would be useful, I think, to make the inquiry. We will at least get some further guidance as to both the departmental view of practice and the departmental view of the law on the matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The inquiry will be made.

SOR/75-234—National Parks Fire Protection Regulations, and an interesting commentary by Counsel which is printed herewith.

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est possible. Ce qui importe c'est que si le gouverneur en conseil intervient, ces conditions constituent les textes réglementaires qui relèvent de notre compétence. Par contre, si c'est le ministre qui agit, personne n'en sait rien sauf les intéressés.

Le coprésident (M. McCleave): Vous dites que personne n'en saurait rien à l'exception des intéressés; or les intéressés en l'occurrence sont les habitants des Territoires du Nord-Ouest, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui mais les personnes auxquelles ces conditions sont appliquées sont celles qui ont conclu des accords à savoir les Indiens et les Esquimaux. Donc eux ils sauront quelles conditions leur sont appliquées mais personne d'autre.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait donc à votre avis que cette procédure soit publiée et connue de tous.

M. Eglington: Je m'élève contre le fait que les conditions régissant ces accords sont tenues secrètes. Il ne s'agit pas en effet des conditions régissant l'ensemble des décrets signés par le gouverneur en conseil. Par contre, en ce qui concerne le pouvoir de déléguer les pouvoirs, je suis convaincu que le ministère de la Justice et M. Driedger en particulier trouvent ça tout à fait normal et conforme aux intentions du Parlement.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-ce qu'une faute de frappe se serait glissée dans le nom de M. Driedger? Il me semble que le «i» et le «e» ont été intervertis.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il faudrait peut-être . . .

M. Robinson: Notre conseiller juridique fait remarquer au bas de sa note que le Comité pourrait mettre en cause l'opportunité de laisser au ministre toute latitude pour stipuler les conditions prévues à l'article 4(4)(a) entre autres. C'est une question sur laquelle nous pourrions revenir.

M. Eglington: Je pense qu'une enquête serait utile. Ainsi serions-nous fixés sur la position du ministère.

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce que nous allons faire.

DORS/75-234—Loi sur les parcs nationaux, Règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux, auxquels est annexée une intéressante note de notre conseiller juridique.

[*Text*]

SOR/75-234

NATIONAL PARKS FIRE PROTECTION REGULATIONS, amendment

National Parks Act

P.C. 1975-827

July 9, 1975

Explanatory Note

The new section 11 contains a definition of "land" which, on the surface, is somewhat puzzling. An enquiry was directed to the Department of Indian and Northern Affairs as to why the distinction was drawn with respect to the lands the subject of the regulations as between section 11 (a) and section 11 (b). Advice has been received that the first draft of the regulations did not make any such distinction between lands in the Prairie Provinces and in British Columbia on the one hand and lands in Central and Atlantic Canada on the other. However, the Legal Adviser to the Privy Council Office was of the opinion that it was not clear that Canada had legislative jurisdiction over freehold land included within the outer boundaries of national parks in Central and Eastern Canada. Therefore, notwithstanding the constitution of the national parks under section 3 of the National Parks Act, it was thought necessary to include the rather puzzling definition of "land" to confine jurisdiction for the purposes of the National Parks Fire Protection Regulations to lands under the jurisdiction of the Parliament of Canada.

Registration

SOR/75-234 21 April, 1975

NATIONAL PARKS ACT

National Parks Fire Protection Regulations, amendment

EXTRACT

"land" means

(*a*) in the Provinces of Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland, land vested in Her Majesty in right of Canada, and

(*b*) in any other Province, any land.

There are two types of Canada, I gather: one, the original partners, plus Newfoundland . . .

Mr. Robinson: I wonder if there are three types, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . and the other, in the other.

Mr. Robinson: I notice that P.E.I. is left out, unless it is included in (b).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Prince Edward Island was not an original parnter.

Mr. Robinson: No, but was P.E.I. included in the (b) part?

[*Interpretation*]

DORS/75-234

RÈGLEMENTS CONCERNANT LA PROTECTION CONTRE L'INCENDIE DANS LES PARCS NATIONAUX—modifications

Loi sur les Parcs nationaux

C.P. 1975-827

Le 9 juillet 1975

Note explicative

Le nouvel article 11 contient une définition de «bien-fonds» qui semble à première vue assez étonnante. Une enquête a été faite par le ministère des Affaires indiennes et du Nord, pour savoir pourquoi on avait fait une distinction dans les règlements se rapportant aux biens-fonds, entre l'article 11(*a*) et l'article 11(*b*). On nous a dit que le premier projet des règlements ne faisait pas une telle distinction entre les biens-fonds des provinces des Prairies et de la Colombie-Britannique d'une part, et ceux du centre et de l'est du Canada, d'autre part. Toutefois, le conseiller juridique du bureau du Conseil privé était d'avis qu'il n'était pas clair que le Canada avait une compétence législative sur les terres foncières libres à l'extérieur des frontières des parcs nationaux au centre et dans l'est du Canada. Par conséquent, malgré la constitution des parcs nationaux, aux termes de l'article 3 de la Loi sur les parcs nationaux, on a cru nécessaire d'inclure cette définition plutôt obscure de «bien-fonds» pour limiter la juridiction concernant les règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux, aux biens-fonds relevant du gouvernement du Canada.

Enregistrement

DORS/75-234 21 avril 1975

LOI SUR LES PARCS NATIONAUX

Règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux—Modification

EXTRAIT

«bien-fonds» désigne

a) dans les provinces d'Ontario, de Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, les bien-fonds dévolus à Sa Majesté du chef du Canada, et

b) dans les autres provinces, tout bien-fonds.

Il y a eu deux types de Canada; d'une part les premières provinces, et ensuite Terre-Neuve.

M. Robinson: Il y a peut-être trois types, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): En ensuite l'autre.

M. Robinson: On n'a pas inclus l'Île du Prince-Édouard à moins qu'elle ne le soit dans le paragraphe (*b*).

Le coprésident (M. McCleave): L'Île du Prince-Édouard n'était pas une province fondatrice.

M. Robinson: Est-ce qu'elle ne fait pas partie du paragraphe (*b*)?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would be.

Mr. Robinson: I assume from counsel's note that he was assuming it was merely western Canada, but I notice that P.E.I. was not . . .

Mr. Eglington: Yes, I am guilty of a factual oversight.

Mr. Robinson: So P.E.I. would be included with British Columiba, Manitoba, Alberta, Saskatchewan and . . .

Mr. Eglington: I am wondering now if in fact my oversight is not shared by those who drew the regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The section that is in question perhaps should be put on the record. It defines: "Land" means

> (a) in the Provinces of Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland, land vested in Her Majesty in right of Canada, and
>
> (b) in any other Province, any land.

Mr. Robinson: It would be interesting to have this clarified a little further, I would think.

Mr. Eglington: There is a national park in Prince Edward Island. There was all the controversy this year as to increasing the entrance fees to it.

• 1200

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Indeed there is, and a very fine one. All right. This will be followed up.

The next, SOR/75-291, the Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff, with commentary by Counsel, and I read it three times, which is printed herewith.

SOR/75-291

PORT ALBERNI HARBOUR SMALL VESSEL FACILITIES

Harbour Commissions Act

P.C. 1975-1110

October 24, 1975

Criterion No. 4

Section 7: The Commission is not required to refund rates paid in advance in respect of a period for which a vessel has been required to vacate its position at a small vessel facility. (Refer section 3 for an instance in which a vessel may be required to vacate.) It would accord with ordinary notions of fairness if the Commission were obliged to refund advance payments in respect of berthage the Commission itself is taking away. The section should, therefore conclude: "a pro rata refund of the rates paid shall be made in respect of the unused period of berthing".

If the Commission is seeking to be able to set off a refund against any other sums owing by a vessel owner, it would be better so to provide expressly. As section 7 now stands, the Commission could refuse a refund even where no sums are owing.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je pense bien.

M. Robinson: Dans sa note notre conseiller juridique semblait croire qu'il s'agissait uniquement de l'Ouest du Canada mais je remarque que l'Île du Prince-Édouard n'est pas . . .

M. Eglington: C'est un oubli de ma part.

M. Robinson: Donc l'Île du Prince-Édouard est incluse avec la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Alberta, la Saskatchewan et . . .

M. Eglington: Je me demande d'ailleurs si les personnes qui ont rédigé ce règlement n'ont pas commis le même oubli que moi.

Le coprésident (M. McCleave): L'article en question donne la définition du mot «terre» qui signifie

> (*a*) dans les provinces de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, terres appartenant à Sa Majesté en droit du Canada.
>
> (*b*) dans les autres provinces n'importe quelle terre.

M. Robinson: Il serait bon d'obtenir plus de détails à ce sujet je pense.

M. Eglington: L'augmentation des droits d'entrée au parc national de l'Île du Prince-Édouard a suscité une sérieuse controverse cette année.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un très beau parc. Nous allons suivre cette affaire.

Vient ensuite le DORS/75-291, tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni, avec en annexe la note de notre conseiller juridique.

DORS/75-291

TARIF DES INSTALLATIONS POUR PETITS BÂTIMENTS DU PORT DE PORT ALBERNI

Loi sur les Commissions de Port

P.C. 1975-1,110

Le 24 octobre 1975

Critère N° 4

Article 7: La Commission n'est pas tenue de rembourser les droits payés à l'avance pour une période pendant laquelle un navire a été obligé de quitter son poste à une installation pour petits bâtiments (voir l'article 3 où l'on cite l'exemple d'un navire qui est obligé de quitter son poste). Il serait plus juste que la Commission soit obligée de rembourser les paiements effectués à l'avance pour l'obtention de la permission d'amarrer, lorsque la Commission retire cette permission. L'article devrait donc conclure en ces termes: «Un remboursement proportionnel des droits ainsi payés sera effectué à l'égard de la partie non écoulée de la période d'amarrage».

Si la Commission tente d'obtenir l'autorisation de rembourser toute autre somme due par un propriétaire de navire, il vaudrait mieux que cela soit clairement défini. Dans la forme actuelle de l'article 7, la Commission pourrait refuser d'accorder un remboursement même lorsqu'aucune somme n'est due.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I read this commentary and I felt that what is set forth in the regulations is completely different from what is set forth in the commentary and I thought there must be objection in the commentary. Mr. Eglington, am I right, am I wrong, have I misread it?

Mr. Robinson: He is just saying that where you use the term "may", it should be "shall". Is that not it?

Mr. Eglington: That is correct. It should be obligatory, the *pro rata* refund.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is what I took it to mean.

An hon. Member: That is what I did, too.

Mr. Eglington: The authorities are always very fond of inserting the word "may" in all cases. I understand that very often regulations go up in draft form with the word "shall" in them, and the blue pencil is always wielded and "shall" comes out as "may".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then I stand enlightened and I concede the point. Thank you very much. This is an education. I do not know if it is permitted under the circumstances.

Mr. Robinson: I admit, Mr. Chairman, I read it at least three or four times, too, and finally it dawned on me what it was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. There are three commentaries which follow under SOR/75-336, the Quebec Egg Order under the Agricultural Products Marketing Act; SOR/75-385, the Manitoba Chicken Order under the same Act and, finally, SOR/75-386, the Ontario Grapes-for-Processing Order, again under the same Act. These three commentaries are all short and they form a piece. Now we can have a discussion on the points raised by them.

SOR/75-336

QUEBEC EGG ORDER

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1975-1303

August 26, 1975

Explanatory Note

Because of the formulary used in line 4 of section 3 of this Order (. . . to make *orders* fixing, imposing . . .), the Levies Orders made by the Eggs for Consumption Producers' Federation will be statutory instruments, even on the interpretation of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act adopted by the Privy Council Office.

SOR/75-385

MANITOBA CHICKEN ORDER

Agricultural Products Marketing Act

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ayant lu la note, j'ai constaté que les règlements diffèrent du tout au tout de la note d'où j'ai déduit que celle-ci contient des objections. C'est bien exact, monsieur Eglington?

M. Robinson: Il voudrait simplement remplacer le mot «may» par «shall».

M. Eglington: Ce qui rendrait le remboursement au pro rata obligatoire.

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est ce que j'avais cru comprendre.

Un député: Moi aussi.

M. Eglington: Les autorités adorent utiliser le mot "may". Les projets de règlements contiennent la plupart du temps le mot "shall" qui est ensuite remplacé soit par le mot "may".

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Voilà qui est fort intéressant.

M. Robinson: Ce n'est qu'après la troisième ou la quatrième lecture que j'ai fini par comprendre.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Nous avons ensuite les notes sur le DORS/75-336, décret relatif aux oeufs du Québec, Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles; le DORS/75-385, décret relatif aux poulets du Manitoba aux termes de la même Loi et enfin le DORS/75-386, décret relatif aux raisins de l'Ontario destinés à la transformation, toujours aux termes de la même Loi. Les trois notes sont brèves. Nous allons donc passer à l'étude de ces documents.

DORS/75-336

DÉCRET RELATIF AUX ŒUFS DU QUÉBEC

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

C.P. 1975-1303

Le 26 août 1975.

Note explicative

En raison de la formulation utilisée à la ligne 4 de l'article 3 de ce décret (. . . à rendre des ordonnances pour fixer, imposer . . . .), les ordonnace de contribution rendues par la Fédération des producteurs d'oeufs de consommation constitueront des textes réglementaires, même selon l'interprétation de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires adoptés par le Conseil privé.

DORS/75-385

DÉCRET RELATIF AUX POULETS DU MANITOBA

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

[*Texte*]

P.C. 1975-1488

September 16, 1975

Explanatory Note

No power to fix, impose and collect levies has been given.

c.f. SOR/75-386.

SOR/75-386

ONTARIO GRAPES-FOR-PROCESSING ORDER

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1975-1489

September 16, 1975

This new Order contains in section 4 the magic words, "to make orders . . .", thus rendering the Levies Orders, when made, statutory instruments. Section 3 contains no such magic words, simply the words "- . . are each authorized to regulate . . .". However, the wording of the provincial legislation will result in the regulating documents being statutory instruments.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, documents in precisely the same form were before us and formed the bulk of the meetings of July 3 and 10, if my memory serves me correctly, or July 10 and 17, and I merely put them up again to show the situation under the Agricultural Products Marketing Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This, in brief, is the question of incorporating into federal regulations something that is established by provincial marketing acts.

Mr. Eglington: Acts, that is correct, and in many instances, the provincial legislation does include a magic formula. It will say that the Lieutenant-Governor in Council may make regulations, or the Commodity Board may make regulations or may, by Order, do 16, 17 different things, so that the magic formula is thereby imported into the dominion regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If the provincial statutes do not provide the magic formula, then the federal end, nonetheless, still makes them instruments within their purview.

Mr. Eglington: I take it that if the Order says that the Provincial Commodity Board may, by regulation, exercise all the powers, like powers, etc. etc. then the result would be a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Classic examples, adding to what we have said before.

Mr. Eglington: I might say that it would appear—I would not like to say definitely that it is a trend, but I think a trend is developing—that the magic formula is now being inserted in an increasing number of the Orders under the Agricultural Products Marketing Act. Perhaps the policy has been adopted that they are all to include the magic formula so that the legislative result will be statutory instruments.

[*Interprétation*]

C.P. 1975-1488

Le 16 septembre 1975

Note explicative

Aucun pouvoir de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions n'a été donné.

Voir DORS/75-386

DORS/75-386

DÉCRET RELATIF AUX RAISINS DE L'ONTARIO DESTINÉS À LA TRANSFORMATION

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

C.P. 1975-1489

Le 16 septembre 1975

Cette nouvelle ordonnance comprend dans son article 4 les mots magiques «à rendre des ordonnances. . . «, les ordonnances de perception devenant ainsi textes réglementaires une fois édictées. L'article 3 ne contient pas ces mots magiques, mais simplement les mots «. . . sont respectivement autorisés à réglementer. . . «. Toutefois, par sa formulation, la législation provinciale fera des documents de réglementation des textes réglementaires.

M. Eglington: Nous avons eu des documents identiques à ceux-ci lors de nos réunions des 3 et 10 juillet dernier, peut-être aussi du 17 juillet; je les ai insérés à nouveau pour que vous puissiez voir les modalités d'application de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc d'inclure dans les règlements fédéraux des institutions créées aux termes de lois de commercialisation provinciales.

M. Eglington: En effet et bien souvent la Loi provinciale comporte une espèse de formule magique. Elle stipule notamment que le Lieutenant-gouverneur en conseil peut rédiger des règlements ou bien que l'Office de commercialisation est habilitée à le faire ou peut rendre diverses mesures par décret, si bien que cette formule magique est pour ainsi dire transplantée dans les règlements fédéraux.

Le coprésident (M. McCleave): Même si les lois provinciales ne comportent pas la formule magique, ces textes relèvent néanmoins de la compétence du gouvernement fédéral.

M. Eglington: Je présume que si le décret stipule que l'Office de commercialisation provincial est habilité par règlement d'exercer tous les pouvoirs, c'est qu'il s'agit d'un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà donc encore un exemple classique.

M. Eglington: Il me semble qu'on a de plus en plus tendance à inclure cette formule magique dans un nombre croissant de décrets aux termes de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Il a peut-être été décidé d'inclure la formule magique de façon à ce que tous ces documents constituent des textes réglementaires

[*Text*]

Mr. Robinson: In other words, if they always use the term "order" or something of that nature, therefore, they fall within Section 2.1(d) of the statute . . .

Mr. Eglington: As interpreted by the Privy Council Office.

Mr. Robinson: By the Privy Council Office. Right.

Mr. Eglington: I think that is the trend.

Mr. Robinson: Yes.

• 1205

The Joint Chairman (Mr. McCleave): S1/75-62 is the Chrysler Remission order under the Financial Administration Act. There is a letter by Mr. Eglington to Mr. T.E. Bocking, Executive Assistant to the Deputy Minister's office of the Department of Industry, Trade and Commerce, of August 19, and Mr. Bocking's reply of September 10 to Mr. Eglington. And these are printed herwith.

August 19,1975

T.E. Bocking, Esq.,
Executive Assistant,
Deputy Minister's Office,
Department of Industry, Trade and Commerce.

Re: S1/75-62, Chrysler Remission Order

Dear Mr. Bocking:

I have eximined the above Order which, on its surface, would appear to be unobjectionable. However, I find that when matters of this kind are referred to the Committee I am invariably asked for an explanation as to why the Order was made and why the beneficiary is entitled to a remission. Upon inquiry of the Instruments Officer at the Customs and Excise, I was told that that office only administers the Order and was not responsible for its making. Indeed, the Order itself recites that it was made on the recommendation of your Minister, the Minister of Finance and the Treasury Board. Accordingly, I shall be grateful if you will kindly furnish me with an explanation of the Order which I can place before the Committee at an early date.

Yours sincerlly,

G.C. Eglington,
Counsel.

September 10, 1975

Mr. G.C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. Eglington,

This refers to your letter of August 19th requesting an explanation of the Chrysler Remission Order to place before your Committee.

Chrysler Canada Limited is a manufacturer of vehicles operating under the terms of the Canada-United States Automotive Products Agreement and must meet certain requirements for purposes of obtaining duty free entry privileges on its importations of vehicles and original equipment parts. One of the requirements is that the company, in each model year, and in each of the three classes of vehicles eligible under the Agreement, i.e., automobiles, specified commercial vehicles (trucks), and buses must ensure that the ratio of the value of production of that

[*Interpretation*]

M. Robinson: Donc si l'on utilise toujours le mot «décret», il tombe sous le coup de l'article 2.1(d) de la Loi.

M. Eglington: Selon l'interprétation du Conseil privé.

M. Robinson: C'est exact.

M. Eglington: Telle semble bien être la tendance.

M. Robinson: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): TR/75-62, Décret de remise visant la Chrysler en vertu de la Loi sur l'administration financière. Mais nous avons ici une lettre envoyée par M. Eglington à M. T. E. Bocking, adjoint exécutif au Bureau du sous-ministre du ministère de l'Industrie et du Commerce et datée du 19 août. Nous avons aussi la réponse du 10 septembre adressée par M. Bocking à M. Eglington. Ces deux lettres sont ici annexées.

Le 19 août 1975

Monsieur T. E. Bocking
Adjoint exécutif
Cabinet du Sous-ministre
Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Objet: TR75/62, Décret de remise visant la Chrysler.

Monsieur,

J'ai examiné le décret susmentionné auquel apparemment on ne peut faire aucune objection. Cependant, je trouve que lorsque des affaires de ce genre sont soumises au Comité, on me demande invariablement explication pour connaître pourquoi le décret a été promulgué et pourquoi on accorde une remise au bénéficiaire. Lors de mon enquête auprès du fonctionnaire chargé des règlements aux douanes et accises, j'ai appris que le bureau a pour seule tâche d'appliquer le décret et n'en est pas l'auteur. Le décret lui-même indique qu'il a été fait sur recommandation de votre ministre, le ministre des Finances et le Conseil du Trésor. En conséquence, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner une explication du décret que je puisse présenter au Comité le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
G. C. Eglington

Le 10 septembre 1975

Monsieur G. C. Eglinton,
Avocat,
Comité permanent mixte des règlements
et autres textes réglementaires.

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 19 août dans laquelle vous demandez une explication du décret sur la remise des droits à Chrysler pour en faire part à votre Comité.

La société *Chrysler Canada Limited* est un fabricant de véhicules dont l'exploitation se fait en vertu des dispositions de l'accord Canado-américain sur l'automobile et elle doit satisfaire à certaines exigences pour obtenir des privilèges d'exemption de droits sur ses importations de véhicules et de pièces d'équipement originales. L'une des exigences est que la société doit, chaque année, et pour chacune des trois catégories de véhicules admissibles en vertu de l'accord, c'est-à-dire les automobiles, certains véhicules commerciaux (camions) et les autobus, veiller à ce que le

[*Texte*]

class of vehicle to its value of sales in Canada is not less than what the ratio was in the 1964 model year.

the Company failed to meet the ratio requirement in respect of its production of trucks in both the 1973 and the 1974 model years and unless alleviating action were taken the company was liable for the payment of duty on all its importations of trucks and parts made in those years. Chrysler has undertaken an expansion of its truck facilities in Canada and a new truck plant is now being completed in Windsor which will employ about 1,000 workers. With the new facility the Company has committed itself to offset the shortfall in production by the end of the 1978 model year.

The subject Order provides a full remission of duty provided the Company meets the commitment and to ensure that this commitment is met, the Order requires a bond in the amount of $20 million to be posted.

Yours sincerlly,

T.E. Bocking
Executive Assistant

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, this involves the use of the discretionary power. It is almost the industrial equivalent, perhaps, of what we have dealt with before—or is it? There is rather more specific power and practice—I think, Mr. Eglington, if I am correct in this, to do what has been done here.

Mr. Eglington: Yes. It is worthy of note, of course, that this is a remission order under the Financial Administration Act and, in the Privy Council's view, it is not a statutory instrument.

Mr. Robinson: Well, where is the authority?

Mr. Eglington: Section 17 of the Financial Administration Act.

Mr. Robinson: That is all the authority they need.

Mr. Eglington: Yes. Section 17 enables the Governor in Council to remit in advance or after the event, any tax, fine, penalty . . .

Mr. Robinson: Regardless of the amount.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: And we have no indication here about how much money is involved.

Senator Godfrey: $20 million approximately.

An hon. Member: No, no; that is in bonds.

Senator Godfrey: In bonds. Well, that is an indication, surely, of the amount involved. You have to be sure there is some connection between the amount of the bond and the amount of . . .

Miss Mayrand: Sir . . .

Senator Godfrey: I am sorry.

Miss Mayrand: Section 17(8) provides for;

[*Interprétation*]

rapport de la valeur de sa production dans cette catégorie de véhicules avec celle de ses ventes au Canada ne soit pas moindre que celui de l'année 1964.

La société n'a pas satisfait à cette exigence dans sa production de camions des années 1973 et 1974 et, à moins que des mesures compensatoires n'aient été prises, elle aurait dû payer les droits sur toutes ses importations de camions et pièces fabriquées pendant ces années. La société a entrepris d'agrandir ses usines de camions au Canada et la construction d'une nouvelle usine qui emploiera environ 1000 travailleurs sera bientôt achevée à Windsor. La société s'est engagée à compenser dans cette nouvelle usine, la diminution de production, en l'année 1978.

Le décret dont il est question accorde une pleine remise des droits, pourvu que la société satisfasse à son engagement et, pour veiller à ce que cet engagement soit respecté, le décret exige une garantie de $20 millions.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'adjoint exécutif,
T. E. Bocking.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit ici à nouveau de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. N'est-ce pas là l'équivalent industriel de la mesure dont nous avons parlé plus tôt? Je crois qu'ici on a mieux précisé les pouvoirs et l'application pratique, monsieur Eglington.

M. Eglington: Oui. Il est intéressant cependant de noter qu'il s'agit ici d'un décret de remise fait en vertu de la Loi sur l'administration financière et qu'il ne s'agit pas, d'après le Conseil privé, d'un texte réglementaire.

M. Robinson: Mais où se trouve le pouvoir?

M. Eglington: Dans l'article 17 de la Loi sur l'administration financière.

M. Robinson: Est-ce là tout le pouvoir nécessaire?

M. Eglington: Oui. L'article 17 permet au gouverneur en conseil de remettre d'avance ou postérieurement tous impôts, amendes, pénalités . . .

M. Robinson: Quel qu'en soit le montant?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Et nous n'avons pas l'indication ici du montant.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit d'environ $20 millions.

Une voix: Non, il s'agit d'obligations.

Le sénateur Godfrey: D'obligations? De toute façon, il s'agit là d'une indication du montant en cause. Vous devez vous assurer qu'il y a quelque rapport entre le montant de ces obligations et le montant de . . .

Mlle Mayrand: Monsieur . . .

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse.

Mlle Mayrand: Le paragraphe (8) de l'article 17 de cette loi prévoit:

[*Text*]

A statement of each remission of one thousand dollars or more granted under this section shall be reported to the House of Commons in the Public Accounts.

Mr. Robinson: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is rather interesting. I gather it was solved by some head-knocking behind closed doors and that the company said: well, we are going to increase our facilities in Windsor to offset this short-fall.

Senator Godfrey: Well, it is quite common. I remember one of well over $100 million involving the Ford Motor Company. Mr. Maxwell Henderson took objection to it. This is going back some years. It is quite a usual practice under the auto pact. I should declare my interest by saying that my firm is the general counsel for the Ford Motor Company.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, that is interesting.

An hon. Member: I can see that had something to do with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You succeeded in real box-car figures, Senator Godfrey. Thank you.

The next, then, is the SI/75-63, Schedule A to the Public Service Superannuation Act, under that act and under the Financial Administration Act. The commentary by counsel is herewith printed.

SI/75-63

SCHEDULE A TO THE PUBLIC SERVICE SUPERANNUATION ACT, AMENDMENT

Public Service Superannuation Act

Financial Administration Act

T.B. 736404

August 26, 1975

Explanatory Note

This amendment to Schedule A of the Public Service Superannuation Act is not a statutory instrument as defined by the Privy Council Office because the enabling power reads:

"The Governor in Council may . . . amend Schedule A by adding to Part I, III or V thereof the name . . ."

No reference is made in the enabling power to the amendment being made by Order, Regulation, etc.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it, Mr. Eglington, that you suggest that we could receive this in a regular way instead of smuggling it through our proceedings if they had made it read: "The Governor-in-Council may . . . amend Schedule A by adding by order, regulation", or the like "to Part 1, 3 or 5 thereof" to the Minutes.

Mr. Eglington: That is correct, yes.

[*Interpretation*]

Un état de chaque remise mille dollars ou plus, accordée sous le régime du présent article, doit être signalé à la Chambre des communes dans les comptes publics.

M. Robinson: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): Voici une question fort intéressante. Je suppose qu'on l'a résolue en se creusant la tête en secret et que la société a décidé d'accroître ses installations à Windsor pour compenser ses déficits.

Le sénateur Godfrey: C'est une pratique courante. Je me souviens d'une somme de plus de $100 millions impliquant la *Ford Motor Company*, M. Maxwell Henderson n'était pas satisfait de cette situation et l'affaire remonte à plusieurs années. C'est une pratique couramment utilisée dans le cadre du pacte de l'automobile. Je dois indiquer que nous sommes conseillers auprès de la *Ford Motor Company*.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà qui est intéressant.

Une voix: Je vois le rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Vous vous débrouillez bien dans les grands nombres, sénateur Godfrey. Merci.

Notre prochaine question à l'étude c'est Su/75-63 Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique, en vertu de cette dernière loi et en vertu de la loi sur l'administration financière. Nous avons aussi les remarques du conseiller.

TR/75-63

ANNEXE À LA LOI SUR LA PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE—MODIFICATIONS

Loi sur la pension de la Fonction publique

Loi sur l'administration financière

C.T. 736404

Le 24 août 1975

Note explicative

Cette modification apportée à l'annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique ne constitue pas un texte réglementaire comme défini par le Conseil privé parce que le pouvoir d'autorisation se lit comme suit:

«Le Gouverneur en conseil peut . . . modifier l'annexe A en ajoutant à la partie I, III ou V le nom . . .»

Dans le pouvoir d'autorisation, on ne fait pas mention de modification qui peut être apportée par une ordonnance, un règlement, etc.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois comprendre, monsieur Eglington, que vous indiquez ici que nous aurions pu obtenir ces résultats d'une façon régulière plutôt qu'en cachette par nos procédures si on avait rédigé le document versé au procès-verbal de la façon suivante: «Le Gouverneur en conseil peut . . . modifier l'Annexe A en ajoutant à la partie I, III ou V, le nom . . .»

M. Eglington: C'est exact.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Now we have SOR/75-75, SOR/75-293, SOR/75-378, SOR/75-430, SOR/75-431, SOR/75-441, SOR/75-442, SOR/75-443, SOR/75-457. These are all done under the Food and Drug Regulations. There are letters between Mr. Eglington and Mr. Mullane regarding the consolidation, which is a request for information, and the reply in classic bureaucratic manner. And these are printed herewith.

August 25, 1975

C. T. Mullane, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of National Health & Welfare.

Re: Food and Drug Regulations

Dear Mr. Mullane:

At its meeting of August 21 several more Food and Drug amendments were considered by the Committee. As you are aware, neither the Committee on the one hand nor Miss Mayrand and myself on the other can really scrutinize the Food and Drug Regulations effectively because there is no consolidation. I was instructed by the Committee to enquire of you once again when it is expected that the consolidation will be available. I would not like to give the impression that the Committee is impatient in this matter but, on the other hand, members are often somewhat exercised when it appears to them that they are rendered incapable of performing their functions under the Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

September 3, 1975.
Mr. G. C. Eglington,

Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,

Re: Food and Drug Regulations

Dear Mr. Eglington:

The consolidation of the Food and Drug Regulations has been proceeding in this office for some time. The task is a massive one and it has been difficult to give priority to this subject over other work commitments. However, we are continuing to press to complete this task at the earliest passible convenience.

Yours very truly,

C. T. Mullane,
Director, Legal Services,
National Health and Welfare.

Mr. Eglington: I should add to that, Mr. Chairman, that I subsequently got a phone call from Mr. Mullane. Both he and I had for some time been corresponding and speaking on the telephone at cross purposes.

Of course, what they are, in fact, working upon at the Food and Drug Directorate is a revision of the Food and Drug Regulations, that is, a classic legislative consolidation and cleaning up of the regulations. An office consolidation did, in fact exist which he then has since made available to us.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Nous avons ensuite DORS/75-75, DORS/75-293, DORS/75-378, DORS/75-430, DORS/75-431, DORS/75-441, DORS/75-442, DORS/75-443, DORS/75-457. Il s'agit dans ces cas des règlements sur la loi des aliments et drogues. Nous avons aussi des lettres qui constituent une demande de renseignements de M. Eglington sur cette refonte des règlements et la réponse bureaucratique de M. Mullane.

Le 25 août 1975

Monsieur C. T. Mullane
Directeur, Services juridiques
Ministère de la Santé et du Bien-être social.

Objet: Règlements sur la loi des aliments et drogues

Monsieur,

Au cours de sa réunion du 21 août, le Comité a examiné plusieurs modifications qui seraient à apporter au règlement sur les aliments et drogues mais, comme vous le savez, ni le Comité d'une part, ni M^lle^ Mayrand et moi-même d'autre part, ne pouvons examiner le règlement sur les aliments et drogues de manière vraiment efficace, celui-ci n'ayant pas été refondu. Le Comité m'a demandé de m'adresser à vous encore une fois pour savoir la date à laquelle cette refonte serait prête. Loin de moi l'idée de donner l'impression que le Comité est impatient à ce sujet, mais par ailleurs c'est mettre la patience des membres du Comité à l'épreuve puisque ceux-ci se rendent compte qu'ils ne peuvent accomplir les fonctions qui leur ont été confiées aux termes de la loi sur les textes réglementaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 3 septembre 1975.
Monsieur G. C. Eglington,

Conseiller,
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires.

Objet: Règlements sur les aliments et drogues

Monsieur

Nous travaillons depuis un certain temps à la refonte des règlements concernant les aliments et drogues. Il s'agit là d'un travail de longue haleine et il a été difficile d'accorder à ce sujet priorité sur d'autres. Toutefois, nous poursuivons nos travaux pour arriver à une conclusion le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur du contentieux
C. T. Mullane,
Ministère de la Santé et du Bien-être social

M. Eglington: Je devrais ajouter, monsieur le président, que par la suite j'ai reçu un appel téléphonique de M. Mullane à ce sujet. Depuis quelque temps, nous discutons de cette affaire au téléphone.

Naturellement, la Direction des aliments et drogues travaille à une révision des règlements sur les aliments et drogues, soit une refonte classique de la loi, soit une clarification des règlements. On nous a fait parvenir une codification.

[*Text*]

I might say that it will certainly be much easier to work these when they have finished their codification than now. When the codification is done, the whole thing, which I assume will be about the size of the telephone book, will drop on each of your desks.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope you have a sturdy bookshelf. I do not intend to allow that document into my office, personally.

There is a commentary under SOR/75-430 and SOR/75-431, which is printed herewith.

SOR/75-430 SOR/75-431

FOOD AND DRUG REGULATIONS

Food and Drugs Act

P.C. 1975-1656

November 12, 1975

These Regulations were not published within twenty-three days of registration as required by section 11(1) of the Statutory Instruments Act. The regulations are not thereby invalidated, but no prosecution can be brought for disobedience to them in the period before publication.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a technical question concerning the failure to publish within time and the results therefrom. This happens from time to time.

Would there be any reason why they would miss publishing within the 23 days of registration? Mr. Eglington, can you think of any? There must be a very standard procedure, since they amend all the time, to get these things published properly. They are dealing with different segments of the public every day.

Mr. Eglington: The best-oiled machines backfire from time to time.

Mr. Robinson: I guess they do not anticipate bringing any action or having any action brought under them. It is probably just a procedure and so they are not too concerned. I would imagine that in practice there is very, very little action under these anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Food and Drugs Act regulations?

Mr. Robinson: No, this particular question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they are pretty busy with the act itself and the regulations. I recall reading in the Halifax papers about one or two cases a week under that.

Mr. Eglington: There is a considerable volume of prosecutions but many of these amendments are directed to people in the trade rather than at the retail end. They are not always sausage manufacturers or pizza parlours. Each trade apparently has a very well-organized intelligence system by which they keep an up-to-date version of the regulations which actually affect them—in the bakery industry, or the confectionery, or whatever. Somehow, mysteriously, it all seems to work.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It does seem to work. We do not seem to get complaints from the industries concerned. Yet this is almost a factory in the number of regulations and directives that it turns out.

[*Interpretation*]

Nous pourrons mieux examiner cette question lorsque le travail de vérification sera terminé. Une fois que cette codification sera faite, je crois qu'elle aura le volume d'un annuaire téléphonique lorsqu'elle sera déposée sur vos bureaux.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que vous avez un rayon de bibliothèque solide. Moi, je n'ai pas l'intention de permettre à ce document de venir encombrer mon bureau.

On a un commentaire, DORS/75-430 et DORS/75-431, qui se trouve annexé.

DORS/75-430 et DORS/75-431

RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES

Loi des aliments et drogues

C.P. 1975-1656

Le 12 novembre 1975

Ce règlement n'a pas été publié dans les vingt-trois jours de l'enregistrement tel que requis par l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Ce règlement n'est pas de ce fait invalide mais une poursuite ne peut-être intentée pour une infraction commise avant sa publication.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit d'une question en rapport avec une publication faite en retard et des conséquences qui en sont résultées. Cette situation se produit de temps à autre.

Y a-t-il une bonne raison pour laquelle on n'a pas réussi à publier le document dans les 23 jours? Il doit y avoir une procédure suivie habituellement car les amendements sont continuels et on traite avec différents secteurs du public chaque jour.

M. Eglington: Les moteurs les mieux huilés ont de temps en temps des ratés.

M. Robinson: je suppose qu'on ne prévoit pas faire grand-chose dans ce cas et qu'on ne s'inquiète pas trop.

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il des règlements concernant la Loi des aliments et drogues?

M. Robinson: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que la loi et les Règlements les occupent pas mal et je me souviens d'avoir lu dans les journaux d'Halifax qu'il y avait eu une ou deux causes par semaine à ce sujet.

M. Eglington: Beaucoup de poursuites sont faites mais il y a beaucoup de ces amendements qui touchent les professionnels plutôt que les détaillants. Il ne s'agit pas toujours des fabricants de saucisses ou de pizzas. Chaque spécialité a son système de renseignements fort au point qui tient à jour sa propre version des règlements qui touchent sa spécialité qu'il s'agisse de l'industrie de la boulangerie, des confiseries, etc. Même si cela peut sembler mystérieux le système fonctionne.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Nous ne recevons pas de plaintes des industries intéressées et pourtant le nombre des règlements et des directives semblent presque sortir d'une fabrique.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I suppose, Mr. Chairman, because there is a presumption of knowledge in law, and lack of knowledge is no excuse. I suppose, like the bakery industry, they keep up-to-date and then inform all their customers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Finally, SOR/75-461: Migratory Birds Regulations under the Migratory Birds Convention Act. These are amendments altering the dates of open and closed seasons, and redefining areas for the purposes of designating those seasons. It is a 20-page amendment. In the interest of saving one Canadian forest or a very large tree, at least, from destruction, counsel has not printed these 20 pages for us. On behalf of everybody, I thank counsel for that.

That concludes the formal business. Would members stay just for a moment to talk about the Washington trip? We have not worked out all the details yet; but if we could talk informally among ourselves, the meeting is now closed.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Je suppose, monsieur le président, que puisque nul n'est censé ignorer la loi que, dans l'industrie de la boulangerie par exemple, on se tient au courant et on tient au courant tous les clients.

Le coprésident (M. McCleave): En fin de compte nous avons le DORS/75-461—Règlements concernant les oiseaux migrateurs dans le cadre de la Loi sur la convention concernant les oiseaux-migrateurs. L'effet est de changer les dates des saisons de chasse et de définir à nouveau les régions pour désigner les saisons de chasse. Il s'agit d'un amendement qui est constitué par 20 pages et pour économiser le bois de nos forêts naturellement on ne nous a pas fourni ces 20 pages. Au nom de tous, je remercie donc notre conseiller pour cette attention.

Cela termine notre travail. Messieurs les membres du Comité, voulez-vous bien rester un instant pour discuter du voyage à Washington? Nous n'avons pas encore établi tous les détails mais nous pourrions en parler officieusement ici; la séance est terminée.

Government

Issue No. 50

Tuesday, November 25, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 50

Le mardi 25 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

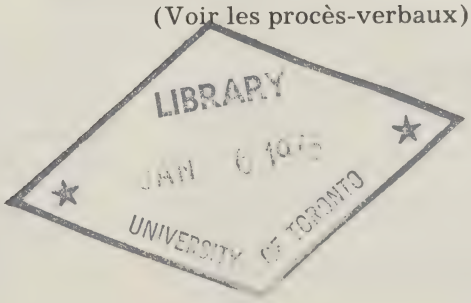
---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

ERRATUM

Issue No. 45, page 45:5,

Paragraph 4:

in the fourth last line of the English text, "SI/75-75" should read "SI/75-74";

in the fourth last line of the French text, "le TR/75-75" should read "le TR/75-74".

ERRATUM

Fascicule nº 45, page 45:5,

Paragraphe 4:

à la 4e ligne, en partant de la fin du texte français, «le TR/75-75» devrait se lire: «le TR/75-74»;

à la 4e ligne, en partant de la fin du texte anglais, «SI/75-75» devrait se lire: «SI/75-74».

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 25, 1975
(52)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Blais, Reid and Robinson.

Witness: Professor Maxwell Cohen, Macdonald Professor of Law, McGill University, on leave of absence.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974, relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

The witness gave an opening statement.

On motion of Mr. Robinson,

Agreed,—That the Dominion Archivist and the Parliamentary Librarian be invited to appear before the Committee as witnesses.

Agreed,—That the following be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

> Extract titled CONCLUSIONS, from Chapter 21 titled: Secrecy in Law and Policy: The Canadian Experience and International Relations, by Maxwell Cohen, from SECRECY AND FOREIGN POLICY (*see Appendix "RSI-28"*).

The witness answered questions.

Mr. Baldwin proposed to move,—That

> 1. Your Committee recommends that the references given to it by the House on the 19th of December, 1974, i.e. the subject matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, be renewed with the commencement of the Second Session of this Parliament; for the purpose, inter alia, of considering the enactment of legislation to deal with the citizens' right to freedom of information;
>
> 2. Your Committee also recommends that it be further directed to examine the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which in its opinion are related to the question of Freedom of Information; and
>
> 3. Your Committee further recommends that the committee should be directed to consider the question of Automatic Data Processing in the above context, with due protection of privacy of persons.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 NOVEMBRE 1975
(52)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Blais, Reid et Robinson.

Témoin: Le professeur Maxwell Cohen, professeur de Droit (Macdonald), Université McGill, en congé.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir le procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13*).

Le témoin fait une déclaration préliminaire.

Sur motion de M. Robinson,

Il est convenu,—Que l'Archiviste du Canada et le Bibliothécaire parlementaire soient invités à témoigner devant le Comité.

Il est convenu,—Que les documents suivants soient joints en appendices aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

> L'extrait intitulé CONCLUSIONS, tiré du chapitre 21 intitulé: Le secret législatif et politique: L'expérience canadienne et les relations internationales, par Maxwell Cohen, de l'ouvrage intitulé: LE SECRET ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE (*Voir Appendice «RSI-28»*).

Le témoin répond aux questions.

M. Baldwin propose,—Que

> 1. Votre Comité recommande que les ordres de renvoi qu'il a reçus de la Chambre le 19 décembre 1974, à savoir: l'objet du bill C-225 (M. Baldwin), Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motion portant production de documents, déposés le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé, soient renouvelés au début de la deuxième session de la présente législature, en vue notamment, d'étudier l'élaboration d'une loi traitant du libre droit des citoyens à l'information;
>
> 2. Votre comité recommande également qu'il soit de plus chargé d'examiner la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les Ordonnances émises en vertu de la prérogative royale, et les autres lois qui, selon lui, sont pertinentes à la question de liberté de l'information; et
>
> 3. Votre Comité recommande également que le Comité devrait être chargé d'étudier les questions du traitement automatique des données dans le contexte susmentionné tout en protégeant la vie privée des personnes.

The Joint Chairman deferred ruling on the acceptability of the proposed motion.

Agreed,—That the proposed motion be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure.

At 11:01 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le coprésident diffère la décision concernant la recevabilité de la motion proposée.

Il est convenu,—Que la motion proposée soit renvoyée au sous-comité du programme et de la procédure.

A 11 h 01 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, November 25, 1975

• 0934

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the meeting can now come to order. We have a quorum for every purpose except that of passing motions and so forth. When we get a quorum for the passing of motions, I may have to interrupt the witness for a moment or two to deal with something that has to be dealt with perhaps rather urgently.

Before we hear our witness this morning, there are a couple of things I ought to mention, one of which I should certainly have mentioned before. They do not involve anything very serious. One is that we have received from the Clerk of the House of Commons a letter which he asked us to inform the Committee of, a letter from the Prime Minister of Quebec. I do not think it has any particular application to this Committee, but in effect it says that we cannot expect to have members or officials of the Quebec government called before us.

> Je me dois de porter à votre attention la position du gouvernement du Québec face à de telles demandes. Je suis assuré que vous comprendrez que si d'une part nous pouvons accepter de fournir les informations dont ces comités peuvent avoir besoin, nous devons par contre nous en tenir au mécanisme régulier des relations intergouvernementales pour faire valoir le point de vue du gouvernement québecois auprès du gouvernement fédéral.

I think we can maybe take note of the fact that we are not, in Mr. Bourassa's view, entitled to call before us people from the Quebec government.

The other thing is, we have had a letter from a Miss or Mrs. or Ms.—I do not know how to render into sound the Ms., what it is supposed to be—the Yukon representative of the National Consumers Association of Canada Board, some representations which she makes and some accompanying documents, correspondence that she has had with the Department of Consumer and Corporate Affairs. I do not think it is necessary to print these in the record, but if any member is interested, copies can be obtained by asking Mr. Measures to provide them. If the Committee really wants me to place these on the record, I shall be pleased to do so. If not, I think we might just leave it at that, complaints of particular practices which Ms. Burns has encountered and which in her view deny information of which the consumer has need. Is that agreeable, just to simply file those with the Clerk of the Committee and then they can be available to anyone who wants them?

Now I have much pleasure in inviting Dr. Maxwell Cohen, a man of many devices, who likes to be described more particularly this morning as Macdonald Professor of Law at McGill University, on leave of absence. If I were to set forth, what I am sure every member of the Committee knows, the numerous distinctions and achievements of Dr. Cohen, we should be here until lunch and he would not get any time to present his evidence.

So, without further ado, I shall invite him to present his evidence now, to submit his preliminary statement, of which he has kindly given us a précis, which we have in front of us, and then we shall no doubt have a number of questions to ask him. Dr. Cohen.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 25 novembre 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons commencer. Nous avons suffisamment de membres, sauf pour adopter des motions. Quand nous aurons le quorum nécessaire, il se peut que j'aie à interrompre le témoin pour régler certaines questions urgentes.

Avant de céder la parole au témoin de ce matin, j'ai deux communications à faire. Elles ne sont pas d'une gravité exceptionnelle, mais il y en a une que j'aurais certainement dû faire avant. D'abord, le greffier de la Chambre des communes a reçu une lettre du premier ministre du Québec et il me demande d'en faire part au Comité. Je ne sais pas si le Comité est vraiment concerné; il est simplement indiqué dans la lettre que ni les députés ni les fonctionnaires du gouvernement du Québec ne peuvent être convoqués devant le Comité.

> I must draw to your attention the position of the Government of Quebec in the event of such requests. I am sure you will understand that although we may accept to give information which is needed by these committees, we must follow the regular procedure by way of intergovernmental relations in order to express the point of view of the Government of Quebec to the federal government.

Nous pouvons peut-être noter en passant que, de l'avis de M. Bourassa, nous n'avons pas le droit de convoquer les fonctionnaires du gouvernement du Québec.

Il y a aussi une lettre d'une dame qui se fait appeler M^lle^, M^me^ ou M^d^, je ne sais pas quelle est la bonne formule, et qui représente le Yukon au sein du bureau de l'Association canadienne des consommateurs; la lettre fait état de certaines instances et est accompagnée de documents, essentiellement un échange de lettres avec le ministère de la Consommation et des Corporations. Je ne crois pas nécessaire d'annexer tous ces documents au compte rendu des délibérations; s'il y a des membres du Comité qui sont intéressés, ils peuvent obtenir des copies auprès de M. Measures. D'autre part, si le Comité estime que tout doit être annexé, je suis prêt à me rendre à sa décision. Il s'agit de plaintes de la part M^me^ Burns concernant certaines pratiques qui, selon elle, l'ont privée des renseignements dont elle a besoin pour faire son travail auruprès des consommateurs. Le Comité est-il d'accord pour le greffier se charge de ce dossier et le tienne à la disposition de tous ceux qui voudront le consulter?

Maintenant, j'ai l'honneur de vous présenter le D^r^ Maxwell Cohen, un homme aux talents illimités, qui est avec nous ce matin plutôt à titre de professeur de droit à l'Université McGill, en congé sabbatique. Les membres du Comité le connaissent bien. Si je devais revenir ici sur ses nombreux titres et hauts faits, j'en aurais facilement pour jusqu'à l'heure du lunch et il n'aurait pas le temps de témoigner.

Sans plus attendre donc, je l'invite à prendre la parole et à nous donner son exposé, dont il a bien voulu nous remettre un résumé. Après quoi, je suis sûr que nous aurons de nombreuses questions à lui poser. Docteur Cohen.

[*Text*]

Dr. Maxwell Cohen, Q.C. LL.D., (Macdonald Professor of Law, McGill University): Thank you very much, Mr. Chairman and gentlemen.

I am honoured to be invited. As Chairman of the International Joint Commission, I am not here. I cannot speak for the Commission on these matters, but I presume the invitation to me was extended to someone who has done a modest amount of thinking about this problem, a modest amount of writing about it over the years, plus, I think, someone who has had a bit of experience both inside and outside of government where the pressure to determine the kind of information which should be made available, both on the outside and the inside, perhaps feeds into what I have to suggest today. However, above all I must make clear that I am not speaking in any official capacity in my present appointment.

I took the liberty, Mr. Chairman, after speaking to Mr. Measures, of letting you have this dreadful looking outline of my notes here—a typical academic laundry list—and they have been xeroxed for you. You, Mr. Chairman, as a one-time academic, will appreciate that the quality of the note writing is no mark of the quality of the thought, but it is here, Mr. Chairman, that I tried to put down the points I would make this morning before we have a general discussion. I will not deal with all of them but, perhaps, with some of them rather briefly.

• 0940

Let me first suggest some general perspectives with regard to the problems of confidentiality and government. The first perspective I would call the "vantage point" of the insider versus the outsider. It seems to me that there is bound to be a great difference in the psychic stance between someone who is inside managing the system and someone who is outside bearing the consequences of the system. The perspectives must be respected, I think, from each point of view.

I have had some experience with both points of view as a teacher, as a researcher and as a part-time journalist. I had some experience from the inside as a member of the Public Service and as someone who had access to information through Royal Commissions, task forces, and so on. There are these two points of view that must be respected.

Second, there is what I call "the social framework of our time" as a second perspective. The social framework of our time, it seems to me, is marked by a new tension between liberty and demands for equality. The classical view that the free market in ideas, the free market in entrepreneurial terms, was the centrepiece of the nineteenth and early twentieth century political and social system is now being slowly pressured into a new demand; namely, that equality—the right to "fair shares" and the right to share in the total product of society in all of its forms—is as important as so-called liberty.

The effect of this new tension between liberty and equality—or the demand for equality—is to invite more and more state intervention. The paradox is that the greater the demand and success in achieving movements towards equality, the greater the degree of state intervention and the decline in the classical framework of liberty itself.

[*Interpretation*]

Dr Maxwell Cohen C.R. LL.D., F.R.S.A. (professeur de droit, Collège Macdonald, Université McGill): Je vous remercie, monsieur le président.

C'est un honneur de comparaître devant vous. Je ne suis pas ici cependant en tant que président de la Commission internationale mixte. Je ne parle pas au nom de la Commission, mais en mon nom personnel, vu que j'ai contribué modestement à faire la lumière sur ce problème et écrit quelques ouvrages sur le sujet au cours des années. Mon point de vue est celui de quelqu'un qui a travaillé tour à tour en dehors et au sein de l'appareil gouvernemental. A ce titre, je connais bien les pressions qui s'exercent au moment de déterminer quels sont les renseignements qui peuvent être diffusés. Mais je répète que je ne suis pas là pour parler en tant que titulaire du poste officiel que j'occupe.

Après en avoir discuté avec M. Measures, j'ai pris la liberté de vous céder cette affreuse copie de mes notes que vous avez devant vous; c'est tout à fait le genre professeur d'université. En tant qu'ancien professeur vous-mêmes, vous conviendrez sûrement que la qualité de l'écriture n'a rien à voir avec la qualité de la pensée; J'ai simplement voulu, monsieur le président, indiquer les points que je voulais aborder ce matin avant que nous ne nous engagions dans une discussion d'ordre général. Avec votre permission, je ne vais pas les aborder tous, mais simplement insister sur quelques-uns.

Je vais d'abord essayer d'établir les perspectives générales dans lesquelles ce problème du caractère confidentiel des documents émanant du gouvernement doit être traité. Premièrement, c'est une question de point de vue, selon que l'on se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur. Il doit nécessairement y avoir une grande différence entre l'esprit de l'individu qui se trouve à l'intérieur et qui applique le système et celui de l'individu qui se trouve à l'extérieur et qui subit les conséquences du système. Il y a donc cette perspective.

J'ai moi-même eu l'occasion de voir la question d'un côté comme de l'autre, en tant que professeur, chercheur et journaliste à temps partiel. J'ai fait partie de la Fonction publique également et ai eu l'accès aux renseignements émanant des commissions royales d'enquête, des groupes de travail etc.. Il faut bien se rappeler qu'il y a deux points de vue.

Il y a également la structure sociale qui est propre à notre époque et qui entre dans cette perspective. La structure sociale de notre époque est caractérisée, il me semble, par ces nouvelles tensions entre la poursuite des libertés et les demandes de droits égaux. L'idée que nous nous faisons depuis toujours voulant que la liberté du marché, de l'entreprise, soit l'essence même de notre système politique et social du 20e et du début du 21e siècle commence à prendre une autre forme; nous nous demandons si le droit a une juste part du produit total de la société, quelles que soient ses formes, n'est pas un aspect aussi important que cette supposée liberté.

Cette nouvelle tension entre liberté et égalité invite à un degré toujouts plus considérable l'intervention de l l'État. Le paradoxe est que, plus il y a de progrès vis-à-vis l'obtention de droits égaux, plus il y a intervention de l'État et plus l'idée classique de la liberté régresse.

[*Texte*]

This means that such a philosophy and policy has a direct-indirect impact on the whole theory and practice of confidentiality in government, because you are inviting more and more government intervention and this raises more and more questions as to the role of information and whether it is to be disclosed or not disclosed.

Finally, the third perspective is a perspective I would call "political theory in practice" over the long run. What is the role of secrecy or the role of confidentiality as it relates to the problem of power generally?

A main thread of all political life is the place of power, its control and its passing on to succeeding hands with the least violence. Indeed, the triumph of the democratic process is the way in which we have learned to partly tame political power and assure its succession into different hands—its transfer—with the least violence. It took an awfully long time for societies to work this out.

When one thinks of power, then, one should think of it as a kind of centrepiece for the whole political process. And secrecy is within the centre of power itself. It seems to me that no political system operates without some degree of confidentiality. Whether it is the system of the tribe, or the city-state, or the nation-state, there is some degree of privacy necessary for government and decision-makers.

The paradox in the present debate about power, and the role of secrecy as an element of power, is surely that we are demanding more and more of the state, which means more and more intervention.

• 0945

At the same time, we are demanding more and more individual participation in the decision-making process, which means more and more information to the individual as against the state in order to be able to share in the decision-making process.

Parallel with that debate is a second debate which goes hand in hand with it. The individual, sensing that his privacy is being intruded upon increasingly by the state, makes more and more demands for privacy for himself. The state, sensing greater demands upon it for activities to reach equality for most of its citizens, wants more and more information about the individual. So you have the tension now between the demand for individual privacy and at the same time the state's demand for more and more information about the individual.

You get, therefore, two competing theories of privacy, the privacy of the individual, meaning his human right to be left alone to the maximum, and privacy for the state, meaning the right of the state to know as much as it can about everyone. At the same time, it keeps as much as it needs to keep to itself for the purpose of making those decisions which it thinks it must make with a degree of confidentiality if it is going to do its job somewhat better than inside a fish bowl.

So all these problems of political theory and practice seem to me, Mr. Chairman, in a time when there is more state intervention—in a time when secrecy in the old-fashioned sense cannot be looked at by itself but must be looked at in this broader context—impinge now upon the modern demand for privacy for the individual. The demand is now really a counterweight against the many

[*Interprétation*]

L'impact sur la théorie et la pratique voulant que les documents du gouvernement aient un caractère confidentiel est à la fois direct et indirect, puisque le gouvernement est invité de plus en plus à intervenir et que c'est autant de fois où on est appelé à s'interroger sur le rôle de l'information et à se demander si les renseignements doivent être diffusés ou non.

Le troisième élément qui entre dans cette perspective est ce que j'appelle «la théorie politique dans la pratique», à longue échéance. Quelle est la place du secret et du caractère confidentiel des documents par rapport au pouvoir dans son acception générale?

La fibre même de toute vie politique est rôle que joue le pouvoir, son contrôle et sa faculté d'assurer une succession avec un minimum de violence. Le triomphe de la démocratie a été de pouvoir en partie contrôler le pouvoir politique et assurer une succession ou un transfert sans violence. Mais il a fallu bien longtemps à la société pour qu'elle en arrive là.

Le pouvoir doit être considéré comme le pivot de tout le processus politique. Et le secret existe au centre même de ce pouvoir. Aucun système politique ne peut fonctionner sans maintenir un certain caractère confidentiel. Que ce soit la tribu, la ville, la nation, le gouvernement, ceux qui prennent les décisions, doivent s'entourer de discrétion.

Le paradoxe, dans la présent débat sur le pouvoir et le rôle du secret dans l'exercice du pouvoir, est sûrement que nous nous adressons de plus en plus à l'État pour satisfaire nos besoins et que l'État est ainsi appelé à intervenir de plus en plus.

En même temps, nous exigeons qu'augmente la participation individuelle au niveau de la prise de décision, ce qui signifie un accroissement des renseignements fournis au particulier par l'État afin que le premier puisse participer au processus.

Parallèlement à ce débat, il y a un deuxième débat qui se déroule et qui est intimement lié au premier. Le particulier, sentant que se vie privée devient de plus en plus l'objet de la curiosité de l'État, exige de plus en plus qu'un certain mystère entoure sa vie. L'État, qui est soumis à la nécessité de tenter d'obtenir l'égalité pour tous ses citoyens, veut recueillir de plus en plus de renseignements au sujet des particuliers. Il y a donc affrontement évident entre la protection de la vie privée et l'obtention par l'État de plus de renseignements au sujet du particulier.

Il s'ensuit deux théories opposées sur le concept de la vie privée du particulier, soit d'une part le droit à un maximum de solitude, et d'autre part la vie privée pour l'État, c'est-à-dire le droit de l'État de savoir autant de choses que possible au sujet de chaque particulier. En même temps, l'État garde secrets autant de renseignements qu'il y a lieu de le faire, pour pouvoir prendre des décisions qui respecent un certain degré de confidentialité afin de ne pas faire trop d'éclaboussures.

Donc, monsieur le président, tous ces problèmes de théorie et de pratique politiques, à une époque où s'accroît l'intervention de l'État, à une époque où l'on ne peut plus envisager la bonne vieille notion de secret au sens limité qu'elle avait, mais où on doit l'envisager à une beaucoup plus grande échelle, ces problèmes me semblent contraires à l'exigence moderne de vie privée du particulier, une

[*Text*]

intrusions upon the individual which the modern state is making, side by side with the individual's demand to share in the decision-making process itself as much as possible.

These are the general perspectives. It seems to me that we ought to look now at the forums within which the debate between the individual and the state over confidentiality takes place. There are several forums, several situations, several scenarios, one can see.

There is, first of all, the citizen versus the state itself. Here there are two particular arenas: one, the citizen against the state as one sees it in actions in the courts (the whole debate over "Crown Privilege" is a good illustration of that); secondly, the citizen against the state as the citizen debates with the bureaucracy as to what the bureaucracy should or should not be disclosing to him. Here we have the forum of judicial review, the modern role of the ombudsman. So you have the citizen and the state.

Secondly, you have the parliamentarian and the state. Here, you gentlemen know far more than I do about that. I have read your proceedings so far, Mr. Chairman, and I am impressed that perhaps one of the most important things you have discussed are the 16 exceptions in Cabinet Directive No. 45 for the production of papers. It seems to me that this remains a very important part of your discussion: how far those 16 exceptions, that John Reid analysed before you in these proceedings, are valid and, in the light of the criteria Mr. Wall analyses in his Privy Council paper, which is now in your records, what support would this Committee give to any or all of those 16 exceptions in its report, if it is going to discuss them.

Thirdly, there is the scholar and the state. What is the scholar in the field of the social sciences entitled to know? How does he get the information? What are his rights to know? What are the avenues of access which the state has provided for him?

Fourthly, and related to the scholar, there is the media and the state. How far does—and should—the state cooperate in giving information to the media? Here, with respect to the scholar and the media, I would say that there are two important developments. One is the 30-year rule in which the disclosure of information 30 years afterwards is now, as it is in Britain, the general rule, with the publication of archives after 30 years, except those which still remain in areas of controversy. And the other avenue open to scholars and journalists which was not open a few years ago is the fact that departments are now willing, including External Affairs—as my paper which was distributed made clear—to discuss current files, current background, but not for attribution, providing the information in the current files is then subjected to some degree of clearance with the department before the journalist or the scholar publish it. I am told as of the time I wrote this paper, two years ago, Mr. Chairman, that it is surprising how few

[*Interpretation*]

exigence qui est, somme toute, un contrepoids aux nombreuses intrusions de l'État, sans oublier l'exigence des particuliers de participer à la prise de décisions autant que possible.

Ce sont là les perspectives générales. Mais il y a plusieurs arènes où cette lutte entre le particulier et l'État se déroule, plusieurs situations, plusieurs scénarios.

Il y a d'abord la situation du citoyen opposé à l'État. Dans ce cas, on peut voir deux arènes: d'une part, les poursuites juridiques du citoyen contre l'État, telles qu'elles se manifestent devant les tribunaux (tout le débat au sujet des privilèges de la Couronne témoigne parfaitement cela).

En deuxième lieu, le citoyen s'oppose à l'État en luttant avec la bureaucratie au sujet de ce que la bureaucratie devrait ou ne devrait pas lui révéler. Nous nous plaçons, dans ce cas-là, au niveau de l'examen judiciaire, du rôle de l'ombudsman. Il y a donc la situation des rapports entre le citoyen et l'État. Évidemment, messieurs, vous en savez beaucoup plus que moi à ce sujet. J'ai lu vos procès-verbaux jusqu'à présent, monsieur le président, et j'ai remarqué qu'une des choses les plus importantes dont vous avez discuté jusqu'à présent, ce sont les 16 exceptions à la directive numéro 45 du Cabinet en vue de la production de documents. Il me semble que cela constitue toujours une partie importante de vos discussions; à savoir le degré de validité des 16 exceptions que john Reid a étudiées en votre présence et, à lalumière des critères que M. Wall analyse dans un document du Conseil privé qui a été versé à vos dossiers, l'appui que ce Comité donnerait à ces 16 exceptions dans son rapport, s'il compte en discuter.

Troisièmement, il y a l'homme d'études et l'État. Qu'est-ce que l'homme d'études ou le chercheur qui se spécialise en sciences sociales a le droit de savoir? Comment obtient-il les renseignements? Quels sont ses droits à l'obtention de ces renseignements? Quelles sont les voies d'accès que l'État lui permet d'utiliser?

Quatrièmement, et cela est lié à l'homme d'études, il y a les média et l'État. Jusqu'à quel point l'État collabore-t-il, ou peut-il collaborer, à la diffusion de renseignements aux média? Dans le cas des hommes d'études et des média, j'aimerais préciser qu'il y a deux facteurs importants. Le premier est la «règle de 30 ans» d'après laquelle les renseignements sont révélés 30 ans après, comme en Grande-Bretagne, règle générale, les archives sont publiées après 30 ans, sauf celles qui font encore l'objet de controverses. L'autre voie qui est ouverte aux hommes d'études et aux journalistes, et qui n'existait pas auparavant, est l'acceptation par les ministères, y compris le ministère des Affaires extérieures, comme l'exposé que j'ai écrit et distribué l'a prouvé, de traiter de certains documents actuels, de certaines situations actuelles, sans toutefois en tirer des conclusions, à condition que le ministère accorde aux journalistes ou aux hommes d'études l'autorisation de publier les renseignements contenus dans les dossiers actuels. J'ai appris,

[*Texte*]

members of the media are making use of the right to go in, or the privilege, rather, to go into the Department of External Affairs and consult with the department on current files so as to bring themselves up to date on a particular issue. My discussion took place with the Head of the Historical Division of External Affairs over two years ago, so I may be out of date; but so far as I know, it remains more or less valid today.

• 0950

The next point to bear in mind is the institutional limits to the availability of governmental knowledge and their management. What are the types of controls which are now placed upon the availability of information from the government? I have listed about 10 or 11 types of controls. There is the Official Secrets Act. There are the Classification Rules, which I am sure you will be discussing—Top Secret, Secret, Confidential, Restricted—who makes them, how they are modified, what are the appeals from them. There is Section 41 of the Federal Court Act, which allows the federal court now to insist upon the production of information in a civil suit subject to certain absolute bars, such as national security. But for the rest the judge can decide pretty well, subject to Section 41, what can or cannot be admitted, and the departments must supply the information to the judge and the judge may decide then on his own discretion. This approach is very close to what the common law was becoming because there are two well known cases in this area, R. and Snyder, a Canadian Supreme Court judgment you may remember which opened the door to the idea that the court should be allowed to see the documents, and the Minister has no right to say on his own motion, this is not in the public interest, which was the classical doctrine. And, of course, there is the recent British case of Conway versus Rimmer, which qualified the old British rule of Crown Privilege where the Minister could say no, nobody can see the desired documents in this action. That was based upon Duncan versus Cammell Laird 1942, but Conway and Rimmer modified that judgment to the point where the U.K. courts now say that they will ask the government, except in cases of national security and certain other limited areas, at least to produce the documents and the Court will make up its own mind. Crown privilege is not now an absolute rule in Britain nor is it in Canada.

There are the general principles of administrative law which I have just referred to. There are the very extensive provisions of the Criminal Code which deal with information—the Doctrine of Conspiracy, the Hate Propaganda Rules, false news, sedition, etc., the whole series of rules which the Mackenzie Royal Commission 1969 Report on Security refers to as sources of limitations on transmission of information. There are the Parliamentary papers, disclosure Rules, which you are debating here, the 16 exceptions which limit or prohibit production. There are Parliamentary Committees and their investigations. Do the same 16 rules apply or are they different? There are Royal Commissions and Task Forces. They are a great source of information but there are also certain limitations there. There is

[*Interprétation*]

monsieur le président, alors que je rédigeais le présent exposé, il y a deux ans, qu'il est surprenant de constater combien peu de journalistes se servent du droit, ou du privilège si vous préférez, de consulter les dossiers actuels d'un ministère d'affaires extérieurs afin de se mettre à jour sur une question donnée. Cette constation m'a été signalée il y a 2 ans par le chef de la Direction historique du ministère des Affaires extérieures; elle peut donc être périmée; mais, d'après les renseignements dont je dispose, elle demeure encore relativement valide.

Il faut ensuite tenir compte des restrictions institutionnelles quant à la disponibilité de renseignements gouvernementaux et à leur utilisation. Quels sont les mesures de contrôle exerçées actuellement sur la disponibilité de renseignements gouvernementaux? J'ai dressé une liste d'environ 10 ou 11 mesures de contrôle. Il y a la Loi sur les secrets officiels. Il y a les règles de classification dont, j'en suis certain, vous discuterez: très secret, secret, confidentiel, diffusion restreinte; qui établit ces classements, comment sont-ils modifiés, quels sont les recours? Il y a l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale qui permet actuellement à la Cour fédérale d'insister pour que soient produits les renseignements dans les cas de poursuites civiles, exception faite de certaines exigences extrêmes telles que la sécurité nationale, il reste que le juge peut assez bien décider, sous réserve des dispositions de l'article 41, ce qui peut ou ne peut pas être admis, et les ministères sont obligés de lui fournir les renseignements, ce qui lui permet alors de prendre sa décision. Cette question se rapproche beaucoup du droit commun, en ceci qu'il y a eu deux causes célèbres en ce domaine; celles de R. et Snyder, jugé par la Cour suprême du Canada qui, comme vous vous en souvenez sans doute, a laissé entrevoir la possibilité qu'il faudrait permettre au Tribunal de voir les documents et que le ministre n'a pas le droit de déclarer, de son propre chef, que cela n'est pas d'intérêt public, réponse classique s'il en est. Il y a ensuite, bien sûr, la cause britannique récente opposant Conway à Rimmer, qui a apporté des modifications à la vieille règle britannique des privilèges de la Couronne selon laquelle le ministre pouvait interdire la révélation d'un document. Cela se fondait sur le jugement Cammell Laird-Duncan en 1942, mais la cause Conway et Rimmer a modifié ce jugement au point où les tribunaux du R.-V. déclare actuellement qu'elle demandera au Gouvernement, sauf dans les cas de sécurité nationale et certains autres cas, de pouvoir au moins consulter les documents et prendre sa propre décision. Le privilège de la Couronne n'est plus une règle absolue en Grande-Bretagne ou au Canada.

Il y a donc les principes généraux de droit administratif dont je viens de parler. Il y a des dispositions même du code criminel qui ne sont pas accessibles, la doctrine de la conspiration, les règles de la propagande haineuse, la série de règles que le rapport de 1969 sur la sécurité de la Commission royale Mackenzie considère comme des sources de restriction en vue de l'obtention de renseignements gouvernementaux. Il y a les règles sur les révélations parlementaires, dont vous parlez ici et leurs 16 exceptions, qui interdisent la révélation de renseignements. Il y a les comités parlementaires et leurs enquêtes. Sont-ce les mêmes 16 règles que l'on applique ou sont-ce d'autres règles? Il y a les commissions royales et les groupes de travail. Ils constituent une importante source de renseigne-

[*Text*]

the problem of "leaks" and there is the role of investigative reporting, a very important role, and its contribution and its limits.

I do not want to go too much farther. I do wish to make some mention here, however, of the controlled and uncontrolled invasions of privacy, the role of computer banks in the public sector and the private sector, and here there is a great deal of concern for the absence of a national policy on what we do about modern computer banks, both in the public and private sectors. There are protected invasions of privacy, wire tapping, human rights commission requirements about the non-disclosure of race and religion, criminal law records which cannot be disclosed, medical records, which have a limited privilege and hate propaganda, which is a special area. There is the particular problem of delegated legislation which your Committee originally was primarily concerned with, Statutory Instruments. Here the unsolved problems, I take it, are the secret Orders in Council and what is to be the mechanism for review of them.

To my knowledge that problem has not yet been solved. But of course, the statutory instruments bill of 1970 went a long way to dealing with the lack of system that preceded what we have today.

• 0955

Then there is the way one should look at this whole problem, Mr. Chairman, comparatively in an open, democratic society. There is the Anglo-Commonwealth system, ourselves, the U.K., Australia, New Zealand, and parliamentary government with collective cabinet responsibility, and where secrecy is a pretty powerful tradition. I have in my notes here the class bias. I presume there is an old "class bias" about privacy that must be considered. Those of you who watch television, as I do, will remember the lovely series recently on the *Pallissers*. One would get a feeling that British governmental life was a very closed circle of maybe a thousand people up to 1900. Under those conditions you do not need a doctrine of secrecy; all you do is to keep it in the family. And the idea of government as a family matter, as family in the large sense, has only been recently demolished, in fact, even in a so democratic a society as the United Kingdom. Surely power and knowledge shared among the few was the rule of the game until the last fifty years, I would imagine.

Then there is the United States congressional system, with very powerful committees, much more powerful than anything we know here, but having its own weaknesses in many ways, as we saw in the recent crisis in the American constitutional process. But the United States has also another instrument apart from the committee system, and that is the First Amendment to the U.S. Constitution on the rights of free speech. The First Amendment is a very powerful doctrine. Mr. Justice Douglas, the late Mr. Justice Black, were among its greatest defenders. So powerful is that doctrine that it remains the very basis of the very effective tradition of investigative reporting which the American media on the whole successfully carry on.

There is the European non-Scandinavian system about which I know very little—and my notes say so, so I will make no comment on it.

[*Interpretation*]

ments, mais il y a également des restrictions dans leur cas. Il y a le problème des fuites et il y a le rôle des articles d'information, rôle très important qui a ses apports et ses limites.

Je ne veux pas m'étendre plus longtemps sur le sujet. Je veux toutefois mentionner l'atteinte avec ou sans contrôle, à la vie privée, le rôle des banques informatiques dans le secteur public et dans le secteur privé, et la grande préoccupation que constitue l'absence d'une politique nationale au sujet de ces banques de données. Il y a des atteintes à la vie privée qui sont menées sous le couvert d'une certaine protection, l'enregistrement des conversations téléphoniques, les exigences de la Commission des droits de l'homme en vue d'interdire la mention de la race et de la religion; il y a les dossiers judiciaires dont le contenu ne peut pas être révélé, les dossiers médicaux qui ne sont pas accessibles, la propagande haineuse, qui constitue un domaine spécial. Il y a le problème particulier de la délégation de la loi dont votre comité se préoccupe principalement, celle des textes réglementaires. Dans ce cas-ci, si je comprends bien, les problèmes sont les décrets secrets du Conseil et la manière de les étudier.

A ma connaissance, ce problème n'a pas encore été résolu. Mais, bien sûr, le projet de loi de 1970, portant sur les textes réglementaires, a beaucoup progressé par rapport à l'absence totale de système qui existait à l'époque.

Il y a ensuite la manière dont il faut étudier le problème, monsieur le président, c'est-à-dire comparativement, comme toute société démocratique. Il y a donc le système du Commonwealth qui comprend le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle Zélande; il s'agit de gouvernements parlementaires où la responsabilité revient à l'ensemble du Cabinet et le secret y est une tradition assez puissante. J'ai écrit dans mes notes «le parti pris des classes». Je suppose qu'il y a un vieux parti-pris de classes au sujet de la vie privée, et il faut en tenir compte. Tout téléspectateur comme moi-même, se souvient sans doute de l'admirable série d'émissions «*The Pallissers*». On a l'impression que la vie gouvernementale en Grande-Bretagne se limitait à un cercle très fermé d'environ mille personnes jusqu'en 1900. Dans ces conditions, on n'a pas besoin de pratiquer le secret; on se contente de garder les choses en famille. Et le concept de gouvernement comme une affaire de famille, de famille au sens large du terme, ne s'est vraiment effondré que récemment, même dans une société démocratique comme celle du Royaume-Uni. Selon toute évidence, l'ésotérisme était de règle, et ce n'est que depuis 50 ans à peu près que les choses ont changé.

On passe ensuite au système du Congrès des États-Unis, dont les comités sont très puissants, beaucoup plus puissants que les nôtres mais où on trouve quand même beaucoup de faiblesses, comme l'a prouvé la récente crise constitutionnelle des États-Unis. Mais les États-Unis disposent également d'un autre instrument en plus du système des comités, soit le «premier amendement» à la Constitution portant sur le droit à la libre parole. Le premier amendement constitue une doctrine très puissante. Le juge Douglas, feu le juge Black, en étaient des ardents défenseurs. Cette doctrine est si puissante qu'elle demeure à la base d'une très forte tradition d'enquêtes journalistiques que les médias américains perpétuent d'ailleurs avec succès.

Il y a le système européen non-scandinave, dont je sais très peu de choses, et je n'ai rien dans mes notes; je préfère donc ne pas en parler.

[*Texte*]

There is the Swedish-Scandinavian model. You have had a good deal on that from Professor Rowat and others. I merely wish to point out that there is much in what Gordon Robertson has said about not comparing oranges and apples; that while one can be very respectful of the Swedish model and its success, and the analogous models in Finland, Norway, and more recently in Denmark—it is surprising that Denmark's freedom of information program only began in 1970, and I was present in Denmark in the office of the legal draftsman who was drafting the bill at the time and saw the original published draft of the Danish bill—but the Scandinavian model is, after all, within a parliamentary tradition quite different than our own. The theory of collective responsibility of cabinet government is not there so well entrenched or well developed. Indeed, in some respects it does not exist in our sense of the term at all. The Ombudsman is a very deeply entrenched system. So profoundly entrenched is the ombudsman theory in Sweden that he even supervises the high court judges and may discipline and fine them. Imagine a theory of supervision of that degree of severity in our country—that the behaviour, performance and decorum of a high court judge, as in Sweden, should he reviewable by the senior Ombudsman. And I can recall Judge Bixelius, the senior Ombudsman, telling me that he had had the pleasure, or lack of pleasure, of fining several of his former colleagues on occasions after a due inquiry on his behalf following complaints. So the Swedish-Scandinavian model, Mr. Chairman, may or may not be entirely relevant. I think it is relevant to Canadian experience in the over-all constellation of political theory. I do not think it is so easily applicable in the nuts-and-bolts effor to find out what to do about the problem of secrecy.

There is the Baldwin bill, if I may refer to the bill of one of your distinguished colleagues, Mr. Chairman, which I have read with much interest, as a possible approach.

There is the very deep analysis made by Mr. Wall, of the Privy Council, who shows the evident difficulties in the problem. An attempt to develop modified criteria differing from the 16 criteria set out in Directive 45 on pages 21 and 24 of his paper I think is very worth examining.

• 1000

Finally, there is a possibility of developing a composite code that replaces the old Official Secrets Act with a new document that tries to balance freedom of information somewhat along the lines of the Baldwin Bill but not entirely consistent with it, with confidentiality in a common document. Each would balance the other in a single instrument, rather than being spread over a variety of legislature instruments. This is set out in detail in the last three pages of my paper, pages 374, 375 and 376—Secrecy and foreign Policy, Oxford Press, 1974. I will not read it, but the heart of my proposal, which starts at the bottom of page 374, is an attempt to evolve this code of principles for freedom of information on the one hand and confidentiality on the other.

Mr. Chairman, I think I have spoken long enough. I hope that my introductory remarks have been helpful, and I should be glad to be put on the griddle, as it were.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Dr. Cohen.

[*Interprétation*]

Il y a le modèle scandinave-suédois. Le professeur Rowat et d'autres personnes ont beaucoup traité de ce système. Comme Gordon Robertson l'a dit cependant, je pense qu'il vaut mieux ne pas comparer des oranges à des pommes, bien que l'on puisse respecter énormément le modèle suédois et reconnaître son succès ainsi que celui des modèles analogues de Finlande, de Norvège et, plus récemment, du Danemark. Il est surprenant que le programme danois de liberté de l'information n'ait commencé qu'en 1970; j'étais au Danemark à l'époque, dans le bureau même du concepteur de la loi; j'ai même vu l'ébauche première du projet de loi danois; mais le modèle danois s'inscrit, somme toute, dans une tradition parlementaire assez différente de la nôtre. La théorie de la responsabilité collective du Cabinet n'est pas autant enracinée ou élaborée qu'elle l'est ici. En fait, à certains égards, elle n'existe pas du tout dans le sens où nous l'entendons. Le recours à un ombudsman est une théorie très profondément enracinée. Elle est si enracinée en Suède que l'ombudsman surveille même les juges des Cours supérieures et qu'il peut leur imposer des amendes. Tâchez d'imaginer une théorie de la surveillance d'une telle sévérité dans notre pays: en Suède, le comportement, le rendement et l'attitude d'un juge de la Cour supérieure sont soumis à l'examen de l'ombudsman supérieur. Je me souviens du juge Bipelius me disant qu'il avait eu le plaisir ou le déplaisir d'imposer des amendes à plusieurs de ses ex-collègues après avoir mené une enquête. Donc, monsieur le président, le modèle scandinave-suédois peut être ou ne pas être pertinent. Je crois qu'il est pertinent à l'expérience canadienne en ce qui concerne l'ensemble de la théorie politique. Je ne crois pas qu'il puisse être facilement appliqué aux rouages pour en éprouver la valeur.

Il y a évidemment le projet de loi de M. Baldwin, et je me permettrai de dire, monsieur le président, que j'ai lu ce projet de loi d'un de vos distingués collègues avec beaucoup d'intérêt et que je considère que c'est un des concepts possible.s

N'oublions pas non plus l'analyse très profonde qu'a effectuée M. Wall, du Conseil privé, et qui indique les difficultés évidentes du problème. Aux pages 21 et 24 de ce document, on trouve une tentative d'élaborer des critères différents des 16 critères de la directive 45; je pense qu'il vaut la peine de les examiner.

Enfin, il est possible de créer un code combiné qui remplace l'ancienne Loi sur les secrets officiels par un nouveau document qui viserait à équilibrer la liberté d'information, dans le sens du bill de M. Baldwin, mais sans y correspondre exactement, l'aspect confidentiel y étant intégré. L'équilibre entre l'un et l'autre ferait partie d'un seul règlement. Cela est exposé en détail dans les trois dernières pages de mon étude—*Le secret et la politique étrangère*, Oxford Press, 1974—, pages 374, 375 et 376. Je ne les lirai pas, mais l'essentiel de ce que je propose commence au bas de la page 374 et cherche à établir les principes de ce code en vue de la liberté d'information d'une part et du respect du caractère confidentiel d'autre part.

Monsieur le président, je crois avoir assez parlé. J'espère que mes observations du début ont été utiles et je serai heureux d'être mis sur la sellette.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup, professeur Cohen.

[*Text*]

Just before anything else, we now have a quorum for business. We have one small item, as I warned people beforehand—those who were then here. We must dispose of this while we have the quorum necessary for doing so. That is, the question of inviting the Dominion Archivist to appear before us on the other Cabinet Directive—No. 46, I think it is. This was taken up briefly before when we did not have a quorum for the transaction of business, and I think the general sentiment of members was that it would be desirable to call Dr. Smith. We have had a letter from the Parliamentary Librarian strongly urging this. Dr. Smith is in a position to speak very particularly and very cogently, I think, on the point that Dr. Cohen has made here about the position of the scholar in the state with regard to confidentiality of information. I am prepared to entertain a motion now that we should invite Dr. Smith to appear, and that the Clerk should be asked to arrange a suitable time.

Mr. Robinson: I would make that motion. I would also suggest that we consider asking the Chief Librarian as well.

The Clerk: Perhaps on the same occasion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, possibly on the same occasion, Mr. Measures suggests.

Mr. Robinson: That is quite agreeable to me. I think they should both be heard because I think they both have something to contribute.

The Clerk: We may be running out of time prior to Christmas.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Mr. Measures points out that we may be running out of time before Christmas. We may not be able to finish all this up before Christmas. I think that was a somewhat Utopian hope anyway.

Have I a seconder for Mr. Robinson's motion? Mr. Balfour.

Mr. Balfour: I second the motion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreeable to the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Clerk: The two, of them?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, the two of them.

Mr. Reid: On a point of order, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Reid.

Mr. Reid: Would it be possible to have the four pages from Dr. Cohen's article printed as an appendix to today's proceedings?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that would be very useful. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

[*Interpretation*]

Et d'abord, nous avons quorum pour régler les travaux du jour. Nous avons un poste de peu d'importance à régler tandis que nous sommes en nombre, soit décider si nous devons inviter l'archiviste du Canada à comparaître au sujet de la directive 46. Nous en avons discuté brièvement alors que nous n'avions pas quorum et je pense que les membres sont en général d'avis qu'il serait bon de convoquer M. Smith. Une lettre du bibliothécaire du Parlement nous y engage de façon pressante. M. Smith peut nous renseigner plus particulièrement et de façon plus convaincante sur le point que M. Cohen a soulevé relativement à la situation dans laquelle se trouve le savant concernant la confidentialité de l'information. Je suis prêt à recevoir une motion invitant M. Smith à comparaître et demandant au greffier d'en déterminer le moment.

M. Robinson: Je propose la motion. Je suggère que nous ferions bien aussi de convoquer le bibliothécaire.

Le greffier: Peut-être à la même occasion.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Peut-être à la même occasion comme le suggère M. Measures.

M. Robinson: Cela me convient tout à fait. Je pense que nous devrions les entendre tous les deux car ils ont tous les deux une contribution à faire.

Le greffier: Nous n'aurons peut-être pas le temps avant Noël.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. M. Measures signale que nous n'aurons peut-être pas le temps avant Noël. Peut-être ne pourrons-nous terminer nos travaux avant Noël. C'était de toute façon un espoir utopique.

Est-ce que quelqu'un appuie la motion de M. Robinson? Monsieur Balfour.

M. Balfour: J'appuie la motion.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que le Comité est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le greffier: Les deux?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, les deux.

M. Reid: Je fais appel au Règlement, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, monsieur Reid.

M. Reid: Serait-il possible que les quatre pages du texte de M. Cohen soient imprimées et annexées aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui?

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela me semblerait très utile. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.

Now, we are open to questions. I think, Mr. Reid, you had your hand up first. Did you want to start the questioning?

Mr. Reid: No, I just wanted to get in my point of order.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, sorry.

Mr. Reid: I will ask questions later.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Who wants to start the ball rolling?

Mr. Baldwin: I prefer to follow Mr. Robinson. I was ahead of him last time.

Mr. Robinson: Mr. Cohen, you have given us one headnote after another for a period of half an hour, and it is hard to say where to begin. It is a very difficult subject to deal with in the first instance. There is so much here that I am sure we could talk all day and we would still not resolve all of it. But there are certain areas of what you had to say which I think are of particular importance to me and possibly to the Committee as well.

You mentioned in passing the 16 exceptions to the parliamentary disclosure rules. Could you comment a little further on what your opinion is with regard to them.? Do you feel they are too strict? Do you feel they could be used in a more flexible way—in reading, say, debates in the House of Commons on a production of documents where information is being withheld by government? Do you feel that these 16 guidelines are reasonable, or do you feel there should be additional guidelines? Or should some be removed or changed in some way? Would you care to comment with regard to them.

• 1005

Dr. Cohen: I am at somewhat of a disadvantage here. I read John Reid's evidence before this Committee on the 16 guidelines in the proceedings of the Committee, Issue No. 19 of March 11. I read John Wall's critique of them in his paper for the Privy Council, in which he suggests modified guidelines.

My answer to your question would be that probably some of them have the flavour of a catch-all. I think that some could be modified or eliminated. Certainly the main thrust of the guidelines is defensible, I think, from a governmental point of view.

We are back to the question: How does a government carry on with that degree of confidentiality required in the preparation of policy and in the stages of the immediate period preceding the execution of policy without a very substantial degree of privacy, so there can be fairness and no abuse by premature disclosure, no abuse of the process of making up one's mind? It is clear that some things are barred by their very nature. You cannot discuss debates between Canada and a foreign country on a sensitive subject while they are going on. You cannot discuss the details of a budget. You cannot discuss many aspects of federal-provincial negotiations while they are going on. You cannot discuss the preparations by a department for a bill on a sensitive subject which may involve, if there is premature public knowledge, parties taking advantage of the prematurity of that knowledge, whether it is the building of an airport or the planning of expropriations. A great variety of subjects could be taken advantage of ahead of time.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Il en est ainsi décrété.

Maintenant, nous pouvons passer aux questions. Il me semble que vous avez levé la main le premier, monsieur Reid. Est-ce que vous voulez commencer l'interrogatoire?

M. Reid: Non, je voulais seulement signaler un point du Règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, pardon.

M. Reid: Je poserai des questions plus tard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qui veut commencer?

M. Baldwin: Je préfère succéder à M. Robinson. Je l'ai précédé la dernière fois.

M. Robinson: Monsieur Cohen, vous nous avez lancé un sujet après l'autre pendant une demi-heure et il est difficile de savoir par où commencer. Le sujet est déjà compliqué. La matière est si dense que nous pourrions parler toute la journée avant de pouvoir résoudre la difficulté. Mais il y a, dans ce que vous dites, des points qui sont de première importance quant à moi et peut-être aussi pour le Comité.

Vous avez mentionné en passant les 16 exceptions aux règlements parlementaires sur la divulgation. Vous pourriez peut-être nous exposer votre opinion à ce sujet de façon plus élaborée. Les estimez-vous trop sévères? Estimez-vous qu'ils pourraient s'appliquer de façon moins rigide à la lecture, par exemple, des débats de la Chambre des communes dans des documents jugés confidentiels par le gouvernement. Trouvez-vous raisonnables ces 16 directives ou pensez-vous qu'elles doivent se ramifier? Faut-il en ajouter ou les modifier? Êtes-vous prêt à exprimer votre avis à ce sujet?

M. Cohen: Je suis plutôt mal placé pour le faire. J'ai lu le témoignage de John Reid lorsqu'il a comparu devant votre comité concernant les 16 directives de la procédure du comité, fascicule 19 du 11 mars. J'ai lu la critique de John Wall dans son étude du Conseil privé où il propose de modifier les directives.

Je répondrai à votre question en disant que les uns ont un arrière goût de salade. D'autres pourraient ou être modifiés ou être éliminés. Le but peut en être défendu du point de vue du gouvernement.

Nous revenons à la question de savoir comment le gouvernement réalise le degré de confidentialité nécessaire à l'élaboration de la politique et pendant les phases qui précèdent immédiatement la mise en œuvre de la politique sans avoir un caractère confidentiel, de manière que ne soit pas injustement et abusivement divulgué d'avance le processus de la décision. Il est clair que sa nature même en exclut certains aspects. Vous ne pouvez débattre de pourparlers entre le Canada et un pays étranger touchant une question délicate pendant que se poursuivent ces pourparlers. Vous ne pouvez débattre les particularités du budget, vous ne pouvez discuter de nombreux aspects des négociations fédérales-provinciales avant leur terme. Vous ne pouvez trahir les préparatifs de la rédaction d'un projet de loi d'un ministère sur un sujet explosif qui implique que peut-être, s'il était trop tôt rendu public, des avantages pour certaines parties, comme dans le cas de la construction d'un aéroport ou des projets d'expropriation. Un grand nombre de renseignements pourraient être exploités avant l'heure.

[*Text*]

Therefore, when you ask if I think the disclosure process of the 16 exceptions lends itself to modification, my general feeling is that the majority of them represent defensible positions, but that there are a number of them which perhaps could be modified with no serious injury to the public interest, at least to the interest of the making of policy by government and the execution of policy by government. I think, as my notes say, that we are here constantly drawing a balance within the Canadian system. It is not an abstraction. Within the Canadian system, what is the best balance you can draw? Historically we have probably leaned too heavily on the side of the presumption of secrecy. The next generation of Canadians would probably like to see something less severe. That being so, we had better begin to think of exceptions in some of the 16 that are less severely drawn than they are now.

Mr. Robinson: You have mentioned in particular that there is a sort of catch-all in favour of the government. Would it be your feeling that this catch-all should be in favour of the people or the individual, rather than the government? And should the government be more specific?

Dr. Cohen: I have asked myself that question before. Where really should the premise begin from? Should everything be open except where it said no? Or should everything be closed except where it said yes? That is a classic problem for the democratic process in theory on the one hand and a problem for practical men on the other hand.

You are practical men, you are not here as theorists, although necessarily theory will subtly permeate the inarticulate presumptions upon which you make your decisions. You are theorists whether you like it or not. But having said that, you are also very practical nuts-and-bolts men. My feeling would be that for some things the presumption must be in favour of the state—for example, security, foreign policy, fiscal policy. For some things the presumption might very well be in favour of the individual. I think, therefore, it need not be black and white one way or the other. There can be lines drawn where the assumptions are in favour of public information on the one side, or in favour of state privacy on the other.

Mr. Robinson: Jumping to just another area here, you mentioned a 30-year rule.

• 1010

Dr. Cohen: Yes.

Mr. Robinson: This gives me a little bit of concern. It would seem to me that there are some things, maybe it is in the interest of the government to withhold the information, say, for a period of 30 years, which I suppose is somewhat arbitrary and maybe there are some things that should be held secret for even longer for all I know. I have not really thought about it in depth, but it seems to me there are many things that 30 years is far too long and that maybe if you were talking about immediately after the event of one or two to five years or something like this in certain areas surely there must be some limitation of that nature. For instance, take in Metropolitan Toronto, we sort of abandoned the idea, at least at the present time, of the Pickering airport. If the government has actually made that political decision that they are not proceeding with it, surely there should be no reason why many reports and so on by consultants and what not in terms of showing the need for this airport or the lack of the need should not now be made public.

[*Interpretation*]

Et lorsque vous me demandez si je pense que la divulgation de la procédure relative aux 16 exceptions est susceptible de modifications, mon sentiment général est que la majorité de ces situations sont épineuses, mais que certains critères pourraient tout de même être modifiés sans beaucoup nuire à l'intérêt public ou du moins à la formulation d'une politique du gouvernement et à l'application de cette politique par le gouvernement. Il s'agit, comme je l'indique dans mes notes, du constant souci d'équilibre dans le système canadien. Ce n'est pas une idée abstraite; il s'agit d'établir un équilibre parfait. Sans doute nous sommes-nous trop lourdement appuyés au cours de notre histoire sur la présomption du secret. La prochaine génération de Canadiens voudra peut-être des règles moins rigides. Il est donc urgent que nous envisagions la possibilité d'exceptions parmi les 16 directives afin de les assouplir.

M. Robinson: Vous avez parlé d'une «salade» d'un avantage en faveur du gouvernement. Estimez-vous que cet avantage devrait jouer en faveur de la population ou du particulier plutôt qu'en faveur du gouvernement? Pensez-vous que le gouvernement doit préciser davantage?

M. Cohen: Je me suis déjà posé la question. De quel principe devons-nous partir? Est-ce que tout devrait être ouvert sauf dans les cas d'interdiction? Ou est-ce que tout doit être gardé secret sauf exception? C'est la bête noire classique du processus démocratique en théorie d'une part, et de son application pratique d'autre part.

Vous êtes des hommes raisonnables, vous ne vous gavez pas de théories, bien que la théorie s'insénue dans les présomptions inarticulées sur lesquelles vous fondez vos décisions. Vous êtes des théoriciens, que vous le vouliez ou non. Cela dit, vous avez aussi un esprit pratique et pragmatique. La présomption, dans un certain contexte, doit favoriser d'État—par exemple concernant la sécurité, la politique extérieure, la politique fiscale. Dans d'autres cas, la présomption doit incliner en faveur du particulier. J'estime donc que cela n'a pas besoin d'être noir sur blanc dans tous les cas. On devrait tracer une ligne de démarcation lorsqu'il est présumé que l'information favorise un côté plutôt que l'autre, l'État plutôt que le citoyen.

M. Robinson: Je passe à un autre sujet; vous avez mentionné la règle de 30 ans.

M. Cohen: Oui.

M. Robinson: Cela m'inquiète un peu. Pour certaines choses, il est peut-être dans l'intérêt du gouvernement de retenir l'information pour une période disons de 30 ans, ce qui est un peu arbitraire, mais pour d'autres choses, il faudrait garder le secret pendant bien plus longtemps. Je n'ai pas examiné les questions en profondeur, mais pour certains sujets, 30 ans est une période beaucoup trop longue, il faudrait peut-être leur garder leur caractère confidentiel pendant un, deux ou cinq ans, il pourrait y avoir des restrictions de cette nature. Je pense par exemple à Toronto où nous avons abandonné l'idée, du moins pour l'instant, d'un aéroport à Pickering. Si le gouvernement a pris cette décision de ne pas poursuivre ce projet, il n'y a sûrement pas de raisons pour que les rapports nombreux des experts-conseils et autres personnes concernant l'utilité ou l'inutilité de l'aéroport ne soient pas rendus publics.

[*Texte*]

Dr. Cohen: I would not hazard a guess as to the appropriate response to your question about Pickering. I do not know enough about the subject and I do not really know whether, in fact, your answer would not be changed if we were told, and if I were told purely in a private citizen capacity that laying on the table at this time all the background information of that project might, in fact, have a very significant effect on land speculation in the area in the future. There may be all sorts of memoranda there that could affect the approach of those who read between the lines as what policy might be. That being so, it might be a very— On one level, you may have been entirely correct, there might be things which the public ought to know which determined the debate. On the other hand, some of those very things may be the very basis of being a source of abuse by those who read well between the lines in their own commercial areas of expertise. Consequently, it is hard to answer your question in the abstract. One would have to look at the papers, look at the consequences, balance the interests and say, okay, on balance, yes or no.

Mr. Robinson: But would you agree in principle that it would seem that this 30-year rule should not necessarily be the case with all documents and all situations?

Dr. Cohen: I quite agree that the 30-year rule is a basis that is valuable for foreign policy and defence, and might be far less valuable for other areas and may justify looking at shorter periods for other areas.

Mr. Robinson: I think there are others who want to ask questions. We do not have that much time. Maybe I could pass and come back. I have some more questions I could ask later.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Mr. Baldwin was next and then Mr. Reid.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Yes, Mr. Chairman, I have read Dr. Cohen's paper and I see on page 375—that is 375, I assume that is his page in the book—you have summed up there the various aspects of this very difficult problem which you think . . .

Dr. Cohen: The single code.

Mr. Baldwin: The single code, yes. I say that having in mind there are changes in respect to which I have had from time to time since I have developed with this problem, I am not so far apart from you in this regard. Also, I am going to ask you, have you had a chance to read documents which were just given to us a few days ago on the Australian experiment?

Dr. Cohen: No.

Mr. Baldwin: I did not think you had, but there was an interdepartmental committee established pursuant to a statement made by the Prime Minister, at least the then Prime Minister, who is now involved into some problems. I notice that in November 1972, Prime Minister Whitlam at that time said:

> A labour government will introduce a freedom of information act along the lines of the United States legislation. This act will make mandatory the publication of certain kinds of information and establish the general principle that everything must be released unless it falls within certain clearly defined exemptions. Every Australian citizen will have a statutory right to take legal action to challenge the with holding of public information by the government or its agencies.

[*Interprétation*]

M. Cohen: Je ne voudrais pas deviner quelle est la réponse appropriée à cette question concernant Pickering. Je ne connais pas suffisamment le sujet et je ne sais pas vraiment si votre réponse ne serait pas différente si on nous disait en tant que citoyen quels sont tous les renseignements de base concernant ce projet, qui pourraient avoir un effet très important à l'avenir sur la spéculation immobilière. Bien des choses pourraient affecter l'attitude des personnes qui lisent à travers les lignes de ce que pourrait être la politique. Cela dit, ce pourrait très bien . . . Par ailleurs, vous avez peut-être raison, il y a peut-être des choses que le public devrait savoir dans ce débat. D'un autre côté, certains éléments pourraient constituer une source d'abus de la part des personnes qui lisent trop bien à travers les lignes dans leur domaine respectif de spécialisation. Par conséquent, il est difficile de vous répondre dans l'abstrait. Il faudrait examiner les documents, prévoir les conséquences, peser les intérêts et dire, très bien, toutes choses pesées, on répond oui ou non.

M. Robinson: Mais vous êtes d'accord en principe que cette règle de 30 ans ne devrait pas nécessairement s'appliquer à tous les documents et à toutes les situations?

M. Cohen: Je suis tout à fait d'accord que cette règle de 30 ans constitue une base qui est valable pour la politique étrangère et la défense, alors qu'elle pourrait l'être beaucoup moins pour d'autres domaines où il faudrait considérer de plus courtes périodes.

M. Robinson: Je pense qu'il y a d'autres personnes qui veulent poser des questions. Nous n'avons pas tellement de temps, par conséquent je m'arrête ici pour reprendre la parole plus tard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que M. Baldwin était le suivant, suivi de M. Reid.

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Oui monsieur le président, j'ai lu l'exposé de M. Cohen et je vois à la page 375 de son livre qu'il a résumé les divers aspects de ce problème très complexe et qu'il estime . . .

M. Cohen: Le code simple.

M. Baldwin: C'est cela. Je le mentionne, me souvenant qu'il y a eu des changements de temps à autres depuis que je me suis attaqué à ce problème, je ne suis donc pas si loin de vous. Je veux donc vous demander si vous avez eu l'occasion de lire les documents qui viennent de nous être remis il y a quelques jours au sujet de l'expérience australienne?

M. Cohen: Non.

M. Baldwin: Je ne le pensais pas non plus, mais un comité interministériel a été créé à la suite de la déclaration du premier ministre, du premier ministre à l'époque, qui s'occupe maintenant d'autres problèmes. Je remarque qu'en novembre 1972, le premier ministre Whitlam a déclaré:

> Un gouvernement travailliste présentera une Loi sur la liberté de l'information dans le sens de la loi des États-Unis. Cette loi rendra obligatoire la publication de certains genres de renseignements et établira le principe général que tout doit être publié à moins de relever de certaines exemptions clairement définie. Chaque citoyen australien aura le droit d'après la loi de prendre les mesures légales nécessaires contre toute rétention d'information publique de la part du gouvernement ou de ses organismes.

[*Text*]

Dr. Cohen: That is a Cabinet paper proposal is it?

• 1015

Mr. Baldwin: I would judge it an election . . .

Dr. Cohen: Oh, I see.

Mr. Baldwin: I would judge this an election statement. I do not think . . .

Mr. Reid: You have just ruined your case, Jed.

Mr. Baldwin: No. I do not think so. Now, pursuant to that there was an interdepartmental committee established of various civil servants and a very interesting recommendation was made which also very much approximater what you have suggested both in what you have told us today and in your paper and I would like to ask you one or two questions about it. I know it is a little unfair if you have not had the document.

Dr. Cohen: Right.

Mr. Baldwin: I will go over the background of it. It suggests there that there should be the right to inspect documents: there is a definition of documents; there is a definition of the Cabinet documents; then a proposal that certain types of information and documents should under no conditions be made available upon a minister's certificate which would be deemed to be conclusive, which I think is something along the lines you have. That covers national security, defence, foreign relations, relations between the Australian government and the state governments, and Cabinet documents. I do not think there is any great difference between myself and those who do not see eye to eye with me in everything on the question of national security, defence, foreign relations and relations between the federal government and the provinces. But I would like your opinion of Cabinet documents. They are defined by this proposal in Australia to be the following—I think this is a limiting provision:

> Advice, opinion or recommendations placed before Cabinet; submissions to Cabinet excluding attachments to Cabinet submissions, which would not otherwise be exempt from the requirement of production; the deliberations or decisions of Cabinet; briefing to ministers in relation to matters before Cabinet, and records of other consultations between Ministers on matters relating to government policy.

That is the limit. I am not quarelling with that. What do you think of this as being the definition of Cabinet documents which on a certificate by a minister could be deemed not to be available for production under any condition? Do you think it goes too far?

Dr. Cohen: On balance, I would be inclined to be reluctant from what little I know; and bear in mind I have never been a member of the Privy Council Office so I do not have the benefit of seeing the great variety of variations that take place in what may be called Cabinet documents. Some are finished documents; some are documents *en route* to completion and I would therefore not want to generalize from my negligible experience in the field.

[*Interpretation*]

M. Cohen: C'est un document concernant une proposition du Cabinet n'est-ce pas?

M. Baldwin: Je crois que c'est plutôt un document électoral . . .

M. Cohen: Je vois.

M. Baldwin: Je pense qu'il s'agit vraiment d'une déclaration électorale. Je ne crois pas . . .

M. Reid: Vous venez de démolir votre cause, Jed.

M. Baldwin: Non, Je ne le crois pas. A la suite de cela, il y a eu un comité interministériel composé de divers fonctionnaires qui ont fait une recommandation très intéressante qui se rapproche beaucoup de ce que vous avez dit aujourd'hui et aussi dans votre exposé. J'aimerais poser une ou deux questions à ce sujet. Je sais que ce n'est pas tout à fait juste, étant donné que vous n'avez pas le document.

M. Cohen: C'est vrai.

M. Baldwin: Je vais donc vous en parler un peu. On nous dit qu'il devrait y avoir un droit d'examiner les documents: il y a une définition des documents, une définition des documents concernant le Cabinet; il y a ensuite la proposition que certains types d'information et certains documents ne doivent en aucun cas devenir disponibles, suite à un certificat du ministre qui serait définitif. C'est à peu près ce que vous avez dit. Il s'agit du renseignement concernant la sécurité nationale, la défense, les relations étrangères, les relations entre le gouvernement australien et les gouvernements d'État, de même que les documents du Cabinet. Je ne pense pas que les opinions diffèrent beaucoup entre moi-même et les personnes qui ne pensent pas comme moi en tout, sur cette question de sécurité nationale, de défense, de relations étrangères et des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour ce qui est des documents du Cabinet, j'aimerais votre opinion. Les documents sont définis par cette proposition en Australie qui est, à mon avis, une disposition limitative:

> Les avis, les opinions ou recommandations présentés au Cabinet, les mémoires présentés au Cabinet à l'exclusion des annexes à ces mémoires, ne seraient pas autrement exclus de cette exigence de publication; les délibérations ou les décisions du Cabinet; les séances d'instructions aux ministres sur des sujets qui sont à l'étude au Cabinet; les dossiers concernant toute autre consultation entre les ministres sur des questions qui ont trait à la politique gouvernementale.

Je ne suis pas en désaccord avec cette restriction. Que doit être, à votre avis, la définition des documents du Cabinet qui, sur certificat du ministre, pourraient n'être disponibles ou produits en aucune circonstances? Croyez-vous qu'on aille trop loin?

M. Cohen: Je serais porté à être réticent, d'après ce que j'en sais, et me souvenant que je n'ai jamais été membre du Conseil privé, par conséquent, je n'ai pas eu l'avantage de voir la grande diversité de ces documents du Cabinet. Certains sont des documents finis, d'autres sont en route et, par conséquent, je ne veux pas généraliser, vu mon expérience négligeable dans ce domaine.

[*Texte*]

But if you are asking me as a problem off the top of my head and what little contact I have had through the various commissions I have sat on and currently as the Chairman of the IJC, I would be inclined to think one would step very carefully in the matter of the disclosure of Cabinet documents. It seems to me that in a democratic government in our tradition, with strong oppositions, with a reasonably mature scholarly tradition in the social sciences, with an increasing strength among the investigative media, the degree of privacy which a government still needs to carry on policymaking is very great if they are going to do a fair job and do it outside a fish bowl without the pressures of a fish bowl. That being so, I would be inclined to say that policies in the making which have behind them memoranda by public servants and there is a public interest to *protect* the making of the policy so that it can be fashioned with the maximum of reflection, contemplation, freedom for frank discussion among Ministers and civil servants.

The civil servant needs the protection and the Minister needs the protection while the policy is in the making.

• 1020

Now, having said that, once the government has made up its mind about a direction in which it wants to go, there is an argument that can be made safely that the public is entitled to have as much of the background information as is possible in order that a decent public debate can take place. This document by Mr. Wall, for example, is a Cabinet document prepared by the PCO. It is a great help to this Committee to have it on the record now.

It seems to me that there are many analogous situations where public debate would be greatly helped by final, informed Cabinet papers at an appropriate moment in time, to help a debate but not to interrupt the process of Cabinet policy formation. It is a nice question as to timing, and good faith must be exercised by all parties to assert the principle and the practice at the right time.

Mr. Baldwin: I would agree with you on that. A typical example, I would point out, might be in this country now. The government has decided to embark on a system of anti-inflation which involves controls. I think once a decision like that has been made, I suppose it would be fair to say that factual analysis and statistical information which prompted that decision would be valuable in the hands of the public so that they would be able to debate the pros and cons, as was the government when they came to the decision. It is the same thing with matters regarding energy, like reports to the National Energy Board once a decision has been made.

Dr. Cohen: One of the difficulties though, in fairness to all governments, as I see it, Mr. Chairman and Mr. Baldwin, is that it is very simplistic to say questions of fact should be put on the table, because questions of fact themselves are sometimes fighting words and are enormously debatable.

What is to one person a question of fact is to another person a prejudiced interpretation of a question of fact. Therefore it is not really simplistically that now that you have made your policy, put the facts on the table. Those facts themselves are often cast in forms which are the subject of heated debate, and they do not lose that characteristic of potential debate even when they appear to be part of a final and "factual" decision.

[*Interprétation*]

Mais si vous me posez un problème qui me dépasse, à cause du peu de contacts que j'ai eus dans les diverses commissions où j'ai siégé comme président, et actuellement je suis président de la CMI, je serais porté à penser qu'il faudrait procéder de façon très prudente dans cette question de la divulgation des documents du Cabinet. Il me semble que dans un gouvernement démocratique comme le nôtre, où les oppositions sont fortes, et avec la tradition universitaire raisonnablement mûre que nous connaissons dans les sciences sociales, à laquelle s'ajoute une force croissante des media d'enquête, le niveau de confidentialité dont le gouvernement a toujours besoin pour poursuivre l'élaboration de ses politiques est très grand, s'il veut faire un bon travail, s'il le veut le faire sans pressions de l'extérieur. Cela dit, je serais porté à souhaiter que soient ainsi protégées les politiques qui se font, et qui reposent sur les mémoires fournis par les fonctionnaires, justement que s'élaborent la politique avec le maximum de réflexion, de contemplation, de liberté et de discussions franches parmi les ministres et les fonctionnaires.

Le fonctionnaire a besoin de protection et le Ministre aussi pendant l'élaboration de la politique.

Cela dit, une fois que le gouvernement a décidé de la voie où il veut s'engager, on peut se demander si le public a droit à obtenir autant de renseignements que possible afin qu'un débat public décent puisse se tenir. Le document de M. Wall, par exemple, est un document du Cabinet qu'a préparé le BCP. Il a été d'une grande utilité au Comité.

Il me semble qu'il y a beaucoup de situations analogues où un débat public pourrait être aidé grandement si les documents du Cabinet étaient accessibles à un moment donné mais sans interrompre le processus de la formation de cette politique. Évidemment cette question du moment opportun est importante et toutes les parties doivent faire preuve de bonne foi pour affirmer le principe au bon moment.

M. Baldwin: Je suis d'accord avec vous. Il y a au pays actuellement un exemple typique. Le gouvernement a décidé d'un système anti-inflation qui comporte des contrôles. Cette décision étant prise, je suppose qu'il serait juste de faire connaître les analyses de faits et les renseignements statistiques qui ont précédé cette décision, et qui seraient d'une grande utilité pour que le public puisse discuter des avantages et désavantages du système, comme l'a fait le gouvernement avant de prendre la décision. C'est la même chose pour les questions d'énergie: présentation des rapports à l'Office national de l'énergie, une fois que la décision a été prise.

M. Cohen: Une des difficultés, cependant, en toute honnêteté pour le gouvernement, monsieur le président et monsieur Baldwin, c'est qu'il est trop simple de dire que les questions de fait doivent être exposées sur la table, car ces questions de fait elles-mêmes ne sont parfois qu'une bataille de mots et s'avèrent tout à fait discutables.

Ce qui pour une personne représente une question de fait représente pour une autre une interprétation non objective d'une question de fait. Par conséquent, il est trop simple de dire, maintenant que vous avez votre politique, mettez les faits sur la table. Ces faits eux-mêmes, présentés sous des formes qui ont elles-mêmes fait le sujet de débats enflammés, ne perdent pas cette caractéristique d'être sujets à discussion, même s'ils participent d'une décision finale.

[*Text*]

So putting facts on the table itself is not always as simple as the word "fact" would suggest. "Facts" are frequently politically impregnated in the guise of effective facts, and therefore they present a point of view. Hard facts, in the laboratory, scientific sense, are hard to come by in the area of social policy.

Mr. Baldwin: Yes. As I pointed out, under the Australian proposal documents which come within these categories, national security, defence, foreign relations, and so on, can be certified by a Minister and as such are taken completely outside the category of documents which must be produced. Then there is a large number of other exceptions—I will not go into them here—generally the sort of thing we have discussed in this Committee. They in turn are stated to be not producible, but in the case where a government or a Minister has refused to produce them—in cases of this kind, and lists of examples are given—this committee of senior civil servants did propose the establishment of, I think they called it, a supreme or administrative tribunal, which would have the right to hear an appeal from a citizen who had been refused the information, with the onus falling on the government to justify its rejection, and the right on the part of that tribunal to make a binding decision, something along the lines of what we have been discussing lately. What would you think of that sort of suggestion?

• 1025

Dr. Cohen: I think it is a very good thing to consider. As I see the machinery now, you have not a bad solution to an action in the courts in federal matters because Section 41 of the Federal Court Act provides for mechanisms. You have not a bad piece of machinery for general disclosure at the parliamentary level because you have guidelines. Even though there may be debate about the 16 exceptions, at least there is a whole tradition for demanding papers.

The two principal areas of weakness may be the following: one, that the citizen in his relationship to the state, if he is not in the court, or not working through a member of the House, may have difficulty getting information. It may be, therefore, that we need a piece of machinery either through a federal ombudsman or through a federal administrative process which permits and develops methods of disclosure, secondly, and this is equally important, we have by no means solved the classification problem. The classification problem is at the heart of many of the difficulties because, if you look at the guidelines for classification set out in detail in the Royal Commission on Security Report of 1969, you will see they dealt with the question starting at page 70; they dealt with it from paragraph 186 down to paragraph 201 of the Royal Commission Report.

And they recognized that the classification and declassification question remains relatively unresolved because of several elements. One, although the guidelines tell you of the four main classifications: top secret, secret, confidential and restricted, they do not tell you very much as to the persons that have the right to slap on these classifications on. Theoretically they have to be approved, I presume.

[*Interpretation*]

Par conséquent, le fait de mettre les faits sur la table n'est pas aussi simple que cela paraît. Les faits sont souvent empreints de politique et par conséquent ils présentent un point de vue. Les faits bruts du laboratoire, dans un sens scientifique, ne se présentent pas aussi souvent dans le domaine de la politique sociale.

M. Baldwin: Oui. Comme je l'ai souligné, en vertu de la proposition australienne, les documents qui relèvent de ces catégories, sécurité nationale, défense, relations étrangères et autres peuvent être certifiés par le Ministre et, en tant que tels, sont tout à fait en dehors de la catégorie des documents qui peuvent être produits. Il y a aussi un très grand nombre d'autres exceptions, et je ne veux pas les citer, du genre que nous avons en comité. On les dit à leur tour, impropres à être produits, mais dans le cas où le gouvernement ou un Ministre a refusé de les présenter, et il y en a une liste d'exemples, le Comité des hauts fonctionnaires a proposé la création d'un tribunal suprême ou administratif, c'est comme cela qu'ils l'appellent, qui aurait le droit d'entendre un appel d'un citoyen à qui on a refusé l'information. C'est au gouvernement de justifier le rejet et ce tribunal a le droit de prendre une décision exécutoire, dans le sens de ce que nous avons discuté précédemment. Que pensez-vous de la proposition?

M. Cohen: Je crois qu'il serait très utile de l'étudier. D'après moi, ce n'est pas une mauvaise solution que d'intenter une action auprès des tribunaux pour ce qui est des questions fédérales parce que l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale prévoit des moyens. Vous avez un bon dispositif en vue de la divulgation générale au niveau parlementaire parce qu'il y a des lignes directrices. Même si on peut discuter des 16 exceptions, du moins il y a une tradition en ce qui concerne la demande de documents.

Les deux domaines principaux où il existe des lacunes sont les suivants: tout d'abord, le citoyen, s'il ne se trouve pas devant le tribunal ou s'il n'agit pas par l'entremise d'un député de la Chambre, peut avoir de la difficulté à obtenir des renseignements. Il se peut par conséquent que nous ayons besoin d'un dispositif, soit par l'entremise d'un ombudsman fédéral ou au moyen d'un processus fédéral, qui permette des méthodes de divulgation et les élabore. Deuxièment, et ceci est aussi important, nous n'avons pas résolu le problème de la classification. Ce problème est la cause de bien des difficultés parce que si l'on considère les directives de classification décrites en détail dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité de 1969, on voit qu'il traite de cette question à partir de la page 70. Du paragraphe 186 au paragraphe 201 on traite de cette question dans le rapport de la Commission royale d'enquête.

Ils admettent que la question de la classification et de la déclassification n'est pas encore résolue à cause de plusieurs facteurs. Tout d'abord, bien que les directives indiquent les quatre catégories principales, très secret, secret, confidentiel et diffusion restreinte, elles ne nous disent pas grand-chose quant aux personne qui ont le droit d'apposer ces catégories. En théorie, il faut qu'elles soient approuvées, je suppose.

[*Texte*]

They probably vary by departments internally as to the mechanisms but my experience in doing the Glassco Royal Commission Report on External Affairs Administration, which I did in 1961 as the Director of the project, was that there was much difficulty in ascertaining the point at which the classification mark would be put on. It was often done by junior officers and they leaned over backward to be on the safe side and consequently many things were "confidential" or "secret" which perhaps did not deserve that particular classification.

The other aspect is that the fourth element in the classification, "restricted", was a catch-all for anything you were insecure about. I am instructed by inquiries as recently as two days ago in preparation for this particular meeting, Mr. Chairman, that the appropriate authority is now revising the "restricted" classification and trying to eventually bring it into line with a much more readily manageable terminology. In fact, there is a tendency, I understand, to get rid of "restricted" as the Royal Commission recommended. And so I say that very, very serious thought, Mr. Chairman, should be given to what are the classifications? Mr. Wall has three: top secret, secret and confidential and he stops there. Who has the right to make classifications? And then you come to the next important question: what is the appeal method for refusing to accept that classification and say, "I want to see the document because it is wrongly classified"? We have no machinery for that.

• 1030

We have no mechanism for going to some organ of the federal government, some ombudsman, some administrative agent of the federal government, to appeal the ruling and say, this ought not to be restricted, will somebody senior please look at it and make up their mind, and do I have a method of appeal?

Finally, I agree with the Royal Commission entirely here when they say there must be periodic review for purpose of declassification. When X years have gone by, some issues no longer require the confidentiality originally attached to them. This is a constant process. I am told, in fairness to External Affairs, for example that they are constantly reviewing for purposes of effective declassification, and this is carrying out the aims of the Royal Commission. Whether every department is doing it in a systematic, orderly way across the board in the Government of Canada, I do not know.

Mr. Baldwin: I do not want to foreclose others. I just have two more questions.

Going back to your own proposal, as I take it, and you correct me if I am wrong and add to my interpretation if you think it necessary, you proposed a single statute which would incorporate the right to information that it is not necessary to keep secret, and I would take that to mean certain facts of information should be made available and certain should not be. In other words, it is . . .

[*Interprétation*]

Les méthodes varient probablement d'un ministère à l'autre, mais d'après mon expérience lorsque j'ai rédigé le rapport de la Commission royale d'enquête Glassco sur l'administration des affaires extérieures, ce que j'ai fait en 1961 en tant que directeur du projet, il a été très difficile de déterminer le moment où la catégorie est apposée. C'était souvent des fonctionnaires subalternes qui le faisaient et ils faisaient du zèle pour être certains de ne pas se tromper. Par conséquent, bien des documents étaient classés confidentiels ou secrets alors qu'ils ne méritaient peut-être pas cette classification particulière.

Deuxièmement, le quatrième élément de la classification, la catégorie «diffusion restreinte», servait pour tout renseignement dont on n'était pas certain. Lors d'enquêtes que j'ai faites, aussi récemment qu'il y a deux jours, pour me préparer à cette réunion, monsieur le président, on m'a dit que les pouvoirs compétents revisent à l'heure actuelle sa catégorie «diffusion restreinte» et tenteront éventuellement d'en faire une terminologie plus aisée. En fait, on est porté je crois à supprimer la catégorie «diffusion restreinte» du moins selon les recommandation de la commission royale. Je dis donc, monsieur le président, qu'il faudrait étudier de façon très sérieuse quelles sont les classifications. M. Wall en a trois: très secret, secret et confidentiel, et c'est tout. Qui a le droit de décider des catégories? Et nous en venons maintenant à nous poser une deuxième question importante: quelle est la procédure d'appel pour refuser une classification et pour dire qu'on veut consulter les documents? Il n'y a aucun dispositif à cet égard.

Il n'existe aucune procédure nous permettant d'aller voir une certaine personne du gouvernement fédéral, un ombudsman ou un agent administratif du gouvernement fédéral, pour faire appel de la décision et dire qu'un document ne devrait pas faire partie de la catégorie «diffusion restreinte», et demander qu'un haut fonctionnaire l'examine et prenne une décision et aussi demander s'il est possible de faire appel.

Finalement, je suis entièrement de l'avis de la Commission royale d'enquête lorsqu'elle dit qu'il faut effectuer une revision périodique en vue de la déclassification. Lorsque des années ont passé, certains renseignements n'ont plus besoin d'être confidentiels. C'est un processus constant. Pour être juste envers le ministère des Affaires extérieures, on m'a dit qu'ils effectuent périodiquement des revisions en vue d'une déclassification efficace et ils atteignent de cette façon les objectifs de la Commission royale d'enquête. Je ne sais pas cependant si tous les ministères le font d'une façon systématique dans le gouvernement du Canada.

M. Baldwin: Je ne veux pas prendre la place d'autres membres. J'ai deux autres questions à poser.

Pour en revenir à votre propre proposition, d'après moi, et vous pouvez me corriger si je suis dans l'erreur et ajouter à mon interprétation si vous croyez que c'est nécessaire, vous proposez une loi unique qui accorderait le droit d'accès aux renseignements qu'il est inutile de garder secrets, et je suppose que cela signifie que certains renseignements devraient être disponibles et d'autres non. Autrement dit, c'est . . .

[*Text*]

Dr. Cohen: I would have some principles laid down.

Mr. Baldwin: Right. Like what I tried to lay down in my bill, and others have, without going into what they may be.

Dr. Cohen: Yes.

Mr. Baldwin: The criminal law prohibitions on disclosure of information that it is necessary to keep secret, is that?

Dr. Cohen: In the same statute.

Mr. Baldwin: In the same statute.

Dr. Cohen: So I would get rid of the Official Secrets Act.

Mr. Baldwin: That is what I was going to ask you.

Dr. Cohen: I would get rid of the Official Secrets Act in its present form, put it inside a single code involving confidentiality for Part 1 of the code and freedom of information for Part 2 of the code. There would be two branches of this statute.

The advantage, in my view—I say with all reservations about the problem, Mr. Chairman, because it is a very difficult problem, and I do not doubt that the art of draftsmanship here would be faced with innumerable difficulties—but the advantage, Mr. Baldwin, in my view, would be that one would see in a single document the total information policy of the government in these crucial issues we are discussing. We would see what the weight of secrecy is to be in terms of the penalties, in terms of the prohibitions. We would see what the weight is to be in the case of the doctrine of freedom of information. There would be a constant effort by the courts to draw balances when they had to interpret the statute, a constant awareness by the civil servants and the political leaders that they have to face the double feature, the secrecy feature balanced by the freedom of information feature. One would not have to look at different documents and have a tortured perspective from different vantage points. It would be a single codified instrument.

Now, do not ask me to be the draftsman. I like setting out principles for others to implement.

Mr. Robinson: Which side would be paramount? That is the whole question.

Dr. Cohen: I think that is a good question, but it would not really matter if you started from the premise that—and I think this is the premise of recent Canadian governments, to the credit of recent expressions that I have seen, I might be wrong on this—but the premise is, let us try to make Canadian society and Canadian government as open as possible.

If that is the premise, then I think we are back to the point that you and Mr. Baldwin and others have raised before in this Committee, are we going to say really, as much is to be open as possible, subject to the following exceptions? So we will start with the theory that everything is available that is not prohibited. It is the classic lassez-faire doctrine, really.

[*Interpretation*]

M. Cohen: Certains principes seraient établis.

M. Baldwin: Exact. Comme ceux que j'ai tenté d'établir dans mon bill, sans dire en détail ce qu'ils devraient être.

M. Cohen: Oui.

M. Baldwin: Pour ce qui est des interdictions du Code criminel visant la divulgation de renseignements qu'il faut garder secrets, est-ce que . . .

M. Cohen: Dans la même loi?

M. Baldwin: Dans la même loi.

M. Cohen: Je supprimerais donc la Loi sur les secrets officiels.

M. Baldwin: C'est ce que j'allais vous demander.

M. Cohen: Je supprimerais la Loi sur les secrets officiels telle qu'elle est rédigée à l'heure actuelle, et je l'incorporerais à un code traitant du caractère secret des renseignements dans une première partie, et de la liberté d'accès aux renseignements dans une seconde partie. Il y aurait deux parties dans cette loi.

D'après moi, l'avantage, et je dis ceci avec toute réserve au sujet du problème, monsieur le président, parce que c'est un problème très compliqué et je suis certain que les rédacteurs feraient face à des difficultés innombrables, mais l'avantage, monsieur Baldwin, d'après moi, serait qu'on pourrait consulter un seul document et obtenir toute la politique du gouvernement sur les renseignements quant aux questions capitales dont nous discutons. Nous verrions que l'importance du caractère secret existe en fonction des peines et des interdictions. Nous verrions l'importance de la doctrine de la liberté. Les tribunaux tenteraient continuellement d'établir un équilibre entre ces deux aspects lorsqu'il leur faudrait interpréter la loi. Il faudrait que les fonctionnaires et les hommes politiques soient conscients du fait qu'il y a deux aspects, l'aspect du caractère secret, équilibré de l'autre côté par l'aspect de la liberté d'accès aux renseignements. Il faudrait étudier différents documents et envisager la chose des différents points de vue les plus avantageux. Il s'agirait d'un seul code.

Ne me demandez pas cependant d'être le rédacteur. J'aime établir des principes et que d'autres les appliquent.

M. Robinson: Quel aspect prédominerait? C'est là le problème.

M. Cohen: C'est une bonne question, mais ce ne serait pas vraiment important si l'on partait du principe que— et je crois que c'est le principe qu'ont suivi les récents gouvernements canadiens, étant donné des récents événements, je puis être dans l'erreur— mais le principe est le suivant, tenter de rendre la société canadienne et le gouvernement canadien aussi ouverts que possible.

Si c'est le principe dont on parle, je crois que nous revenons à l'argument que vous-mêmes, monsieur Baldwin et d'autres avez soulevé devant ce comité, c'est-à-dire allons-nous dire en fait il faut que l'information soit aussi ouverte que possible, mais soumise aux exceptions suivantes. Il faut donc dire au départ que tous les documents non interdits sont disponibles. En fait il s'agit de la doctrine classique du laisser-faire.

[*Texte*]

Now, you have to be careful here. One of the results will be—and I think it is a favourable result, and the Royal Commission on Security and the Franks Report both had it in mind—you will not put the onus, the burden of proof, entirely upon the accused in the case of confidentiality breaches. That is where the onus is now, as in the Narcotics Act and the Official Secrets Act. Here are the two classical illustrations where the burden of proof is on the accused, not on the Crown where it should be. In my opinion, the burden of proof should never be there, except when the onus shifts because a *prima facie* case has been made. But at present the burden of proof in the Official Secrets Act is on the accused. It ought not to be on the accused in a newly revised code where the burden of proof ought to be where it is the ordinary cases of our criminal law, namely, on the prosecution itself. This can only be done, I think safely, if you have a totally integrated conceptual framework for both freedom and secrecy in a common document.

[*Interprétation*]

Un des résultats sera le suivant, et je crois que c'est un résultat favorable, et le rapport Franks et celui de la Commission royale d'enquête sur la sécurité l'avait en vue, vous ne placerez pas l'obligation de faire la preuve seulement sur l'accusé dans le cas de contraventions. C'est lui qui est tenu de faire la preuve à l'heure actuelle comme pour ce qui est de la Loi sur les stupéfiants et de la Loi sur les secrets officiels. Ce sont les deux exemples classiques où l'accusé est tenu de faire la preuve et non pas la Couronne comme cela devrait être. A mon avis, cela ne devrait jamais être le cas, sauf lorsqu'on a établi un commencement de preuve, mais dans la Loi sur les secrets officiels l'obligation de faire la preuve revient à l'accusé. Il ne faudrait pas qu'il en soit ainsi dans le nouveau Code revisé où l'obligation de faire la preuve devrait revenir au procureur de la Couronne comme c'est habituellement le cas dans le Code criminel. Cela n'est nécessaire, à mon avis, que si l'on a un cadre conceptuel totalement intégré pour tenter d'inclure la liberté et le caractère secret dans un même document.

• 1035

Mr. Baldwin: Thank you. Then you go on to tell us, as you already have here today, a classification system could distinguish what need and what need not be kept secret. You have already dealt with that aspect.

Finally, you say "an independent body to review the way this distinction is applied in practice". I will just end with a comment that seems to have preceded the speech made by Her Majesty on November 19 in England, where, according to a prophecy I made, I see the words:

> Proposals will be prepared to amend the Official Secrets Act and to liberalize the practice relating to it of official information.

It looks like the British Government is finally going to work its way down this long dreary alley. Thank you. That is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Mr. Reid was next.

Mr. Reid: I just wanted to thank Dr. Cohen for his stimulating presentation. I want to say, as the first person to have had the doubtful pleasure of administrating the 16 exceptions, that I and my successor, Mr. Blais, are the final authority as to whether documents come out or do not come out subject only to an appeal to the Cabinet.

The responsiblity basically for documents coming out under the existing guidelines rests with the Cabinet. In our political system, that is where most of the responsibility for executive action rests. Mr. Robinson and Mr. Baldwin put the question to you of who is to decide whether a document fits under exceptions that are laid down in law or not.

Dr. Cohen: Remember, in my reply to Mr. Baldwin, Mr. Chairman, I was not talking about parliamentary disclosure.

M. Baldwin: Merci. Ensuite vous nous dites, comme vous l'avez déjà fait aujourd'hui, qu'un système de classification pourrait établir la distinction entre ce qu'il faut tenir secret et ce qu'il ne faut pas. Vous avez déjà traité de cet aspect.

Finalement, vous dites «un organisme indépendant pour réviser la façon dont cette distinction est appliquée en pratique». Je terminerai avec une observation qui semble avoir précédé le discours prononcé par Sa Majesté le 19 novembre en Angleterre où, conformément à une de mes prévisions, elle a déclaré ce qui suit:

> Ces propositions seront préparées pour modifier la Loi sur les secrets officiels et pour rendre plus libre la pratique touchant les renseignements officiels.

Il semble que le gouvernement britannique va finalement entreprendre cette tâche très longue. Merci. J'ai terminé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est le tour de M. Reid.

M. Reid: Je voudrais remercier M. Cohen pour une présentation très intéressante. Étant donné que je suis la première personne qui ait eu le plaisir douteux d'administrer les 16 exceptions, moi-même et mon successeur, M. Blais, sommes l'autorité finale qui décide si des documents sont diffusés ou non, et cette décision ne peut être sujette qu'à un appel auprès du Cabinet.

Fondamentalement, c'est le Cabinet qui est responsable des documents diffusés en vertu des lignes directrices actuelles. Dans notre régime politique, c'est lui qui assume la plupart de la responsabilité des mesures exécutives. M. Robinson et M. Baldwin vous ont demandé qui décidera si un document est visé ou non par les exceptions de la loi.

M. Cohen: Souvenez-vous, dans ma réponse à M. Baldwin, monsieur le président, je ne parlais pas des divulgations parlementaires.

[*Text*]

Mr. Reid: I understand that.

Dr. Cohen: The parliamentary disclosure question, I think, must rest with the House of Commons itself. That means, in effect, what you are describing is first the government decides how it wants the guidelines to apply, and then if there is doubt in the House about it, it is put to the House. It seems to me in our system that is a perfectly logical and defensible position.

Mr. Reid: It is not satisfactory.

Dr. Cohen: It is not satisfactory if—now here, I regret, I have never been a member of the House of Commons. I have never tried, I may say, but . . .

Mr. Reid: Some of us will give you very high marks for sanity, I might say.

Senator Godfrey: Somebody is suggesting you could not have made it.

Dr. Cohen: Yes, there may be even that suggestion too. I would be inclined to think that if, as Mr. Reid says, there is some dissatisfaction in the House with the 16 guidelines . . .

Mr. Reid: With the process of resolving whether a document fits under the exceptions or not.

Dr. Cohen: Yes. I would say that you may be lacking a piece of machinery here. Let me say that I am just speculating. You will forgive me for taking the liberty of speculating but you prompted the thought, Mr. Reid.

It may be that you are lacking a piece of machinery within the House framework. Where there is doubt as to whether or not you have made a proper decision—there is a strong majority in the House to support your decision and you have a majority in Parliament if there is an appeal from that decision—ought you not to be developing, because of the importance of the subject, a standing joint parliamentary committee—a very small one—to review this kind of thing and report to the House as a whole, so that the matter does not become highly politicized by a general debate in the House in appealing the decision the government or Cabinet has made?

It seems to me that you might gain by trying to depoliticize the issue through a good, strong joint committee of all parties. The government in majority might naturally want a majority in the committee. That is another matter, but I think the confidence of the House in the nature of the ruling would be far greater perhaps if there were an intermediate piece of machinery.

• 1040

Mr. Reid: May I say that one of the problems I noticed, when I had some responsibility, was that, in many cases, 90 per cent of the information in the documents could be made available without any prejudice to the government or to the people who had provided that information. In many cases the exceptions are there to protect people, individuals and organizations, who have given information to the government on a confidential basis.

As I say, most of the information could be made available. Very often what we did when documents could not be made available because of the ten-per-cent confidentiality factor, was to go to the member and say, what information do you want out of these documents? Put a question down on the Order Paper and we can provice you with the information.

[*Interpretation*]

M. Reid: Je comprends cela.

M. Cohen: La question de la divulgation parlementaire relève de la Chambre des communes elle-même. Cela veut dire en fait tout d'abord le gouvernement décide de la façon dont les lignes directrices s'appliqueront, et ensuite s'l existe un certain doute à la Chambre, on la met aux voix. Il me semble que dans notre système c'est une position de défense entièrement logique.

M. Reid: Ce n'est pas satisfaisant.

M. Cohen: Ce n'est pas satisfaisant si. . . je regrette je n'ai jamais été un député. Je n'ai jamais essayé je dois dire mais . . .

M. Reid: Certains d'entre nous pourraient donner des preuves de votre intelligence je dois dire.

Le sénateur Godfrey: Quelqu'un dit que vous n'auriez pas été capable.

M. Cohen: Oui, on peut même dire cela aussi. Je serais porté à dire que si, comme M. Reid le dit, certains des députés de la Chambre refusaient les 16 lignes directrices . . .

M. Reid: Lorsqu'il faut décider si un document fait partie ou non des exceptions.

M. Cohen: Oui. Je dirais qu'il vous manque peut-être une procédure ici. Permettez-moi de dire que j'émets des hypothèses. Vous me pardonnerez de prendre la liberté de faire des hypothèses, mais vous m'en avez donné l'idée, monsieur Reid.

Il se peut qu'il vous manque une procédure dans le cadre des activités de la Chambre. Lorsqu'on met en doute le bien-fondé d'une décision, lorsqu'il y a une forte majorité dans la Chambre qui appuie votre décision et que vous avez la majorité du Parlement, si on fait appel ne devriez-vous pas créer étant donné l'importance du sujet un comité mixte parlementaire, très petit, qui reviserait ce genre de chose et ferait rapport à la Chambre de façon que la question ne devienne pas une question politique à la suite d'une discussion générale à la Chambre en vue de renverser la décision du ministre.

Il me semble qu'il vous serait plus profitable de tenter de supprimer tout élément politique au moyen d'un comité mixte où seraient représentés tous les partis. Le gouvernement majoritaire pourrait très bien désirer avoir la majorité au comité. C'est une autre chose, mais je crois que la compétence de la Chambre serait beaucoup plus grande s'il y avait un dispositif intermédiaire.

M. Reid: Permettez-moi de dire qu'un des problèmes que j'ai remarqué, lorsque cela relevait de moi, était que dans bien des cas, 90 p. 100 des reseignements se trouvant dans les documents pouvaient être diffusés sans porter préjudice au gouvernement ou aux personnes qui avaient fourni ces renseignements. Dans bien des cas, les exceptions visent à protéger la population, les particuliers et les organismes qui ont fourni des renseignements confidentiels à l'État.

La masse de l'information pourrait être accessible. Très souvent lorsque les documents ne pouvaient être fournis à cause du facteur 10 p. 100 de confidentialité, nous nous adressions au député et lui demandions quelle information particulière il désirait dans ces documents. On lui conseillait d'inscrire la question au *Feuilleton*, ce qui nous permettrait de lui fournir l'information.

[*Texte*]

My analysis leads me to believe that one of the most severe problems facing a resolution of this is not necessarily whether the documents be made available but whether the information be made available. I make a distinction between the two.

Dr. Cohen: What then is your solution? Giving the infirmation privately to a member but not putting the document on record?

Mr. Reid: We encouraged them to put questions on the Order Paper and then we could provide the information. That was one technique.

Dr. Cohen: But in a case where you felt there was an obligation to maintain confidentiality, you would not put the information on the record by returning the paper, would you?

Mr. Reid: No. We did not return the paper. I know that a couple of times we did give the paper to the member in confidence.

Dr. Cohen: Yes.

Mr. Reid: Most members, after looking at the paper, would agree that it should not be produced publicly. But he could get the information that he required.

Dr. Cohen: So he satisfied his own particular need without putting it on the record?

Mr. Reid: That is correct.

Dr. Cohen: It seems to me that that is one very human and natural, but informal, route. However, it does not solve the question of principle or the question of permanent machinery.

On the question of principle, I think that what you have enunciated is on the whole sound: someone has to have a chance to say no. But there must be an intermediate appellate structure within the system that does not mean going to the whole House. Perhaps a standing committee on these matters might very well be useful.

Mr. Reid: One of the fears we have is that because government collects so much information on the basis of confidentiality to the people who provide that information . . .

Dr. Cohen: Yes, Industry, Trade and Commerce, and so on.

Mr. Reid: That is right. Regional Economic Expansion; all the social files in the Department of National Health and Welfare.

Dr. Cohen: Quite.

Mr. Reid: All this material is collected on a confidential basis or on the basis of implied privacy to the individual, who is, I believe, and most members here would believe, entitled to have his correspondence with the government and a minister and a member kept reasonably confidential.

Dr. Cohen: And the Scandinavian system would protect those people.

Mr. Reid: No, it would not. The Scandinavian system would provide that any letter that you as an individual sent to a minister or to an adminsitration would be open to the public at all times.

[*Interprétation*]

Mon analyse me porte à croire qu'une des plus grandes difficultés lorsqu'il s'agit de résoudre ce problème n'est pas nécessairement de savoir si les documents peuvent être accessibles mais si l'information peut être transmise. Je fais la distinction entre les deux points.

M. Cohen: Quelle est donc votre solution? Transmettre l'information à titre privé au député mais sans inscrire le document?

M. Reid: Nous les encourageons à inscrire les questions au *Feuilleton* alors que nous pouvons fournir l'information. C'est un des aspects techniques de notre façon de procéder.

M. Cohen: Mais lorsque vous vous croyiez tenus au secret, vous ne rendiez pas l'information officielle en rendant le document?

M. Reid: Non. Nous ne rendions pas le document. Il me semble qu'il est arrivé quelques fois que nous ayons remis le document au député de façon confidentielle.

M. Cohen: Oui.

M. Reid: La plupart des députés, après avoir consulté le document, étaient d'accord pour dire qu'il ne devait pas être publié tout en obtenant l'information dont ils savaient besoin.

M. Cohen: Il était renseigné mais de façon officieuse?

M. Reid: Exactement.

M. Cohen: Il me semble que c'est une façon très humaine et toute naturelle mais non officielle de s'acheminer. Toutefois, cela ne règle pas la question de principe et n'établit pas un rouage permanent.

Au sujet de la question de principle, ce que vous dites semble logique, il faut avoir l'occasion de refuser. Mais il doit y avoir un processus transitoire dans le système qui n'oblige pas à s'adresser à la Chambre entière. Un comité permanent en ces matières serait peut-être utile.

M. Reid: Nous redoutons, vu que le gouvernement assemble une telle masse d'informations secrètes, que les personnes chargées de fournir l'information . . .

M. Cohen: Oui. L'industrie et Commerce et autres.

M. Reid: En effet. Le ministère de l'Expansion économique régionale, tous les dossiers du service social du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

M. Cohen: Exactement.

M. Reid: Toute cette matière est confidentielle ou porte atteinte à la vie privée du citoyen qui, à mon avis, et selon le sentiment de la majorité des députés je crois, a droit au respect de la correspondance qu'il échange avec les services officiels, le ministre, le député.

M. Cohen: Le système scandinave protégerait ces gens.

M. Reid: Non. Le système scandinave prévoit que toute lettre que vous pouvez adresser personnellement à un ministre ou à une administration doit être en tout temps accessible au public.

[*Text*]

Mr. Baldwin and I toured the Scandianvian countries. We went down to the room where the mail was laid out in the ombudsman's office. All the ministers and all the departments had the same kind of facility, and all the outgoing mail was similarly available for inspection. What the Scandinavians, at least the Swedes, keep secret is all the commercial information that they receive; but all the individual information is widely available.

Dr. Cohen: But I was told—I was there too, Mr. Reid, and I looked into this matter. I had a number of meetings with officials, academics and the ombudsman, and it was made clear to me that files dealing with the personal life of an individual where it affects his own record, status, medical and social benefits etc., were closed files.

Mr. Reid: Mr. Baldwin and I had a two or three-hour interview with the head of the administrative department that deals with, I think, social records, pensions and so on.

Dr. Cohen: They were open files?

Mr. Reid: He said that his greatest problem was deciding, on the basis of what was in the constitution and the law, what he could or could not legitimately make open.

Dr. Cohen: I see.

Mr. Reid: This was a terrible problem that he had to wrestle with. He said he had been running in this job for 15 years. For the first five years he thought he had it figured out; for the second five years he had doubts; and the third five years he was totally confused.

Dr. Cohen: You confirm my own impression.

Mr. Baldwin: Could I just say that the reason for that was the wording of one of the exceptions. It did say, as you indicated, that information of this kind was not to be revealed. However, it went on to add—unless, in the view of the official or the department involved, it could be revealed without damaging or hurting the person in respect of whom information was requested. That was the decision made by that official. He had to make a split-second decision as to whether or not it came within the exception to the exception.

Mr. Reid: But the presumption being as a result of decisions by the ombudsman that he must make the information available or else be able to go before the ombudsman if an appeal was made to justify it.

• 1045

Dr. Cohen: Then you are raising what is a basic and interesting question, Mr. Reid, namely, where should the premise of our national information policy be found? The premise is that everything is to be disclosed unless there is a rule against it or nothing disclosed unless there is a rule for it. In Sweden the rule was, disclose unless you have reason not to disclose.

Mr. Reid: That is right. But one of the interesting things, at least in my opinion, is that individual files tend to be much more readily available, the type of thing that people here do not request. But the files, the papers that people here request are not available in Sweden either; Cabinet documents, that type of thing. The fascinating thing was a comment made by a number of people to whom we spoke, that once Swedes found out really how much of their personal life was available on request, there was a certain

[*Interpretation*]

M. Baldwin a visité avec moi les pays scandinaves. Nous avons vu le triage du courrier dans le bureau de l'ombudsman. Tous les membres et tous les ministères disposaient du même service et tout le courrier sortant était de même soumis à l'inspection. Les Scandinaves, au moins les Suédois, maintiennent le secret concernant toute information commerciale qui lui parvient mais les renseignements sur les particuliers sont largement accessibles.

M. Cohen: Cependant, on m'a dit... J'y étais aussi, monsieur Reid, et j'ai étudié la question. J'ai eu des entretiens avec des hauts fonctionnaires, des académiciens et l'ombudsman, et il m'est apparu clairement que les dossiers sur la vie intime des particuliers, dossiers personnels, statuts, état médical et avantages sociaux et ainsi de suite, étaient secrètement gardés.

M. Reid: M. Baldwin et moi nous nous sommes entretenus pendant deux ou trois heures avec le chef du service d'administration des archives sociales, pensions, et ainsi de suite, me semble-t-il.

M. Cohen: Et les dossiers étaient accessibles?

M. Reid: Il nous a dit que la plus grande difficulté qu'il avait à surmonter était de décider ce que, conformément à la constitution et à la loi, il ne *pouvait pas* rendre accessible.

M. Cohen: Je vois.

M. Reid: C'était pour lui un terrible combat à livrer. Il a dit qu'il occupait ce poste depuis une quinzaine d'années. Il avait pensé au cours des cinq premières années avoir résolu le problème; pendant les cinq années suivantes les doutes se sont élevés dans son esprit; et pendant les cinq dernières années il était absolument confus.

M. Cohen: Vous confirmez mon sentiment.

M. Baldwin: Pourrais-je signaler que la raison de cette confusion provenait de la façon dont les exceptions étaient formulées. Il y était dit que cette information ne devait pas être divulguée. Toutefois, on ajoutait sauf, si, de l'avis de l'autorité compétente, la révélation pouvait en être faite sans porter préjudice ou faire tort à la personne au sujet de laquelle l'information était demandée. C'est en cela que consistait la décision du fonctionnaire. Il a dû prendre une décision immédiate à savoir s'il tombait ou non sous le coup de l'exception à l'exception.

M. Reid: Mais il était supposé, à la suite des décisions rendues par l'ombudsman, qu'il divulguerait les renseignements, qu'il pourrait avoir recours à l'ombudsman si un appel était logé.

M. Cohen: Voux soulevez là une question fondamentale très intéressante, monsieur Reid, à savoir, sur quel fondement devons-nous construire notre politique nationale de droit à l'information? Le principe est que tout doit être divulgué à moins qu'un règlement l'interdise que rien ne doit être divulgué à moins qu'un règlement l'autorise. En Suède, le règlement est, divulgation à moins que vous n'ayez des raisons de ne pas divulguer.

M. Reid: En effet. Mais un des aspects intéressants, du moins à mon avis, est que les dossiers personnels sont en général plus facilement disponibles, dossiers que personne ici ne demande. Par ailleurs, les dossiers, les documents que les gens demandent ici ne sont pas disponibles en Suède non plus, les documents du Cabinet, ce genre de chose. Ce qui m'a fasciné, c'est le commentaire fait par nombre de nos interlocuteurs, que lorsque les Suédois ont constaté qu'une grande partie de leur vie personnelle était

[*Texte*]

revulsion and a certain attempt to try to clean it up. That is why the Swedes I think have taken the lead on the question of privacy and computers. It is because they are feeling this kind of pressure, and since the Swedes have a reputation as gatherers of information it has hit them probably first in a way which a decentralized system like North America has not hit us yet.

Dr. Cohen: I think, Mr. Chairman, that Mr. Reid has put his finger on something I tried to say, namely that the dilemma of this Committee in the course of your debate as I read your proceedings is, shall you discuss this question in the isolation of the particular problem of the 16 exceptions or Parliamentary procedure, etc., or do you see it, as I try to do in the outline of my notes, as part of a total national policy toward privacy of the individual and confidentiality in government, and how the twain shall meet in an era of participatory democracy? It was for that reason I tried to put the problem in the broadest possible perspective, recognizing as a practical matter that you must break it down to determine what you are going to do in legislative terms. But the perspective is very important. If your perspective is a closed society, it is one thing; if your perspective is a total, open society, it is another.

Mr. Reid: I think the Committee is heading in the direction for an over-all comprehensive policy. The government policy as enunciated in the guidelines is that all information is to be made available but here are the exceptions. If you read those exceptions, fully three quarters of them are designed not to protect the government but rather to protect other people who are put in a position where government has a great deal of information about them that they would rather not see smeared over the front pages of the press and the media.

Dr. Cohen: Quite right.

Mr. Reid: That is an important consequence of government obtaining information on a confidential basis. If government cannot obtain information on a confidential basis, then the quantity and quality of information will decline rather rapidly.

Dr. Cohen: You could make a good argument, you know, that as we move into a big brother society, 1984 being just around the corner, with the demand for "equality" forcing more and more state intervention, you could make a very strong argument that there should be more and more restrictions upon disclosure in order to keep the privacy of the individual safe from too broad disclosure. On the other hand, that collides with the participatory democracy theory. So, you have competing ideals, competing values, competing premises, competing claims here in a very complex situation in a society with very great conflict as to which values at a moment in time which it wishes to make primary. Therefore the problem is by no means easy.

Mr. Reid: I think for Canadian society the question of opening individual files or an individual's realtionship with the government is not a problem. I think most of us would agree that those kinds of files, that kind of information should not be made available. Where we are running into some difficulty is the fact that people want the factual basis, if indeed any such exists, of government decisions. They want to know what the material going into those decisions is, where it comes from and what form it takes.

[*Interprétation*]

disponible sur demande, la réaction en a été une de répulsion et on a essayé dans une certaine mesure de s'amender. C'est pourquoi les Suédois ont, à mon avis, pris l'initiative dans le domaine de la vie privée et des ordinateurs. C'est parce qu'ils ressentent ce genre de pression, et vu la réputation des Suédois comme colligeurs de renseignements, ils en ont été les premiers affectés alors qu'un système décentralisé comme celui de l'Amérique du Nord n'en est pas encore là.

M. Cohen: A mon avis, monsieur le président, M. Reid a mis le doigt sur ce que j'ai essayé de dire, à savoir que le dilemme du présent Comité est de décider dans vos délibérations de la question pour cerner ce problème des 16 exceptions ou de la procédure parlementaire, etc. où allez-vous vous pencher, comme j'ai tenté de le souligner dans mes notes, d'intégrer le tout dans une politique nationale visant à protéger la vie privée de l'individu et le secret dans les affaires gouvernementales et comment concilier ces deux faits dans une démocratie à participation? C'est pour cette raison, que j'ai essayé de présenter mes arguments sur le problème dans l'optique la plus large me rendant compte qu'il vous faudra dans la pratique effectuer un choix de ce que vous voulez inclure dans la loi. Mais cette optique est très importante. Si votre optique est celle d'une société fermée, voilà une chose; par ailleurs si votre optique est celle d'une société ouverte, c'est différent.

M. Reid: Je crois que le Comité prend la voie d'une politique globale. La politique gouvernementale telle qu'énoncée dans les directives veut que tout renseignement soit disponible, mais qu'il y ait des exceptions. Si vous lisez les exceptions, vous constatez que trois quarts d'entre elles visent non à protéger le gouvernement, mais les autres pour lesquels le gouvernement a beaucoup d'informations qu'il serait préférable de ne pas étaler en première page.

M. Cohen: Très juste.

M. Reid: C'est là une des conséquences importantes du fait que le gouvernement obtient des renseignements en promettant le secret. Si le gouvernement ne peut pas obtenir ces renseignements, alors la quantité et la qualité de ces renseignements diminueraient très rapidement.

M. Cohen: Vous pourriez faire valoir, avec justesse, qu'à mesure qu'approche la société du grand frère, et 1984 est tout près, alors que l'on constate que les exigences d'égalité forcent l'État à intervenir de plus en plus, vous pourriez présenter un très bon argument qu'il devrait y avoir de plus en plus de restrictions quant à la divulgation afin de sauvegarder la vie privée de l'individu. Par ailleurs, cela va à l'encontre de la théorie de la démocratie par participation. Il y a donc des idéaux, des valeurs, des théories, des revendications qui se font compétition dans cette situation très complexe qui existe dans une société où l'on trouve de très grandes différences à l'heure actuelle au niveau des valeurs. Le problème n'est donc pas facile à résoudre.

M. Reid: Je crois qu'au niveau de la société canadienne la question d'ouvrir des dossiers personnels ou la relation d'un individu avec le gouvernement n'est pas un problème. Je crois que la plupart d'entre nous seraient d'accord pour dire que ce genre de dossiers, ce genre de renseignements doivent demeurer secrets. Ce qui nous cause certains problèmes est le fait que les gens veulent les faits qui ont donné lieu à des décisions gouvernementales. On veut savoir quelle donnée entraînent ces décisions, d'où elles viennent et sous quelle forme.

[*Text*]

• 1050

There is a dilemma in trying to make that kind of information available. As you said, facts exists in the eye of the beholder, and what is fact to one person is not fact to another person. Nonetheless the government has attempted to work out a system of White Papers, more detailed explanations when a bill comes in, has attempted even to raise debates in the country before taking action. One of the greatest problems the government has in getting the attention of people of these problems when they are beginning to focus, is that the nature of the information dissemination mechanism in Canada is such that little or no attention is paid to issues over a period of time. To try to initiate a public debate on a particular item of interest is an extraordinarily frustrating issue. One has a half on guidelines or controls or freezes. It was so sporadic and yet people were saying things all along the time during which the debate was there, but if one was reading and watching the information sources in our society, the material was not presented in any way which any person could use to help decide what was going on. However, the debate was going on and the dilemma, in terms of information, is that government is a part of this process, it is participating in the debate, too, and yet, everybody feels that the facts leading to controls have not been properly explained.

Dr. Cohen: Right.

Mr. Reid: Is that a problem of government with the White Paper and a piece of legislation for participating in a bill? The matter has been discussed in two or three budgets; innumerable speeches pro and con have been made in the House of Commons, God only knows, by academics on whatever side of the fence, and yet everybody feels that there has not been a debate, there has not been an exploration of the issue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before you answer, Dr. Cohen, we have got only about five minutes available to us. Senator Godfrey has a question he wants to ask and we have got a motion that we have to deal with, so would you try to be a little less eloquent than Mr. Reid was in his question?

Dr. Cohen: I will be very brief. I would say, Mr. Chairman, in reply to Mr. Reid's very cogent question that I think there is room, Mr. Reid, for an additional aid to national debate through the mechanism of first class presentations in a final Cabinet or public service or ministerial document which tries to summarize, as fairly as it can, all of the considerations that move the government in one direction, even though it faced arguments in the other direction. It seems to me that an "impartial" summary of the issues put out at the right time and put out with the integrity one associates with the best of our Public Servants in aid of Cabinet debate, I think, could make a very important contribution to the crystallizing of public discussion. That kind of final summation does not exist at the moment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am interested in this question of machinery with respect to parliamentary questions and you have suggested possibly a parliamentary committee could handle it. What about the Speaker? The Speaker is

[*Interpretation*]

Un dilemne se pose lorsqu'on essaie de divulguer ce genre de renseignement. Comme vous l'avez dit, il faut voir pour croire, et ce que l'un voit l'autre ne le voit pas nécessairement. Néanmoins, le gouvernement a tenté de mettre sur pied les Livres blancs, donnant plus d'explications lorsqu'on présente un bill, a essayer de stimuler des débats dans le pays avant de prendre des mesures. Un des plus grands problèmes du gouvernement a été d'attirer l'attention des gens sur ces problèmes alors qu'on commence à se rendre compte que la nature même des mécanismes de diffusion de l'information au Canada sont tels qu'au cours d'une période de temps, peu ou pas d'attention n'est donnée aux questions de l'heure. Il est extraordinairement frustrant d'essayer d'initier un débat public sur une question d'un certain intérêt. On n'a qu'à penser au débat qui dure depuis plus d'un an et demi au sujet des directives ou des contrôles ou du gel. Le débat était sporadique pourtant les gens en parlaient en se fondant sur ce qu'ils lisaient et apprenaient des sources de renseignements dans notre société alors que la documentation n'était pas présentée d'une façon qui aurait permis à quiconque de déterminer ce qui se passait. Toutefois, le débat se poursuivait et le dilemne, au niveau de l'information est que le gouvernement fait partie de ce processus, participe au débat également, et pourtant tout le monde croit que les faits qui ont amené les contrôles n'ont pas été bien expliqués.

M. Cohen: En effet.

M. Reid: Est-ce un problème auquel le gouvernement doit faire face avec un Livre blanc ou une loi? On en a parlé dans un ou trois budgets; un nombre incroyable de discours, pour et contre, ont été prononcés à la Chambre des communes, Dieu seul sait les propos que se sont tenus les orateurs des deux côtés de la Chambre, et pourtant, tous sont d'accord qu'il n'y a pas eu de débat, que l'on a pas fouillé la question à fond.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant de répondre, monsieur Cohen, il ne nous reste que cinq minutes. Le sénateur Godfrey a une question qu'il veut vous poser et nous avons une motion qu'il nous faut examiner, je vous serais donc reconnaissant d'être un peu moins éloquent que M. Reid l'a été dans sa question.

M. Cohen: Je vais être très très bref. Je dirais, monsieur le président, en réponse à la question très pertinente de M. Reid, qu'il y a, à mon avis, place pour des améliorations au niveau des débats nationaux en améliorant les mécanismes de présentation des documents qui ont aidé le Cabinet, la Fonction publique ou un ministère à prendre une décision en résumant, autant que peut se faire, tous les aspects qui ont poussé le gouvernement à prendre une voie, même s'il y avait des arguments favorables à une autre position. Il me semble qu'un résumé impartial des questions donnés au bon moment et donné avec l'intégrité que l'on associe avec ce qu'il y a de mieux dans la Fonction publique pourrait contribuer d'une façon très importante à la concrétisation du débat. Ce genre de résumé n'existe pas à l'heure actuelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je m'intéresse à cette question des mécanismes de la procédure parlementaire et vous avez proposé qu'il serait possible qu'un comité parlementaire puisse s'en occuper. Et l'Orateur? L'Orateur est là pour

[*Texte*]

there to interpret and make rules on regulations, why should he not be there with sort of the same function with respect to guidelines?

Dr. Cohen: It is a good question, Senator Godfrey. I do not know really whether I am really competent to answer it. If you would forgive me and allow me just to speculate a few seconds, I would say that given the role of the Speaker and the pressures he is under, and given the variety of issues that will come in this kind of question, I should think the Speaker would be glad to see a piece of machinery in the House which would relieve him of the burden of an instant judgment.

Senator Godfrey: I was not suggesting instant judgment, I was suggesting that hopefully he would have the time . . .

Dr. Cohen: To look into it.

Senator Godfrey: . . . to look into the thing.

Dr. Cohen: It might be one Speaker would like the idea of an advisory committee to him on the matter so as to give a certain continuity to the work.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid I must apply closure. I do not know whether it was Mr. Baldwin or Mr. Blais who wanted to present the motion.

Mr. Baldwin: I have the motion.

This is a consensus. I have discussed the matter with Mr. Blais, I have used some wording which Mr. Robinson had recommended when we had this discussion before and I . . .

• 1055

Mr. Robinson: Mr. Baldwin, I do not agree with it the way it is written. I think it could be changed in a way that I would accept it.

Mr. Baldwin: Let me read it then, because I took the wording which you had used when you were dealing with my motion before. Anyway, I will read the motion:

> Your Committee recommends that the reference given to it by the House on December 19, i.e. the subject matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information . . .

etc., etc.

> . . . the Guidelines for motions . . .

etc., etc.

> . . . be renewed with the commencement of the Second Session of this Parliament for the purpose *inter alia* of considering the enactment of legislation to deal with the citizen's right to freedom of information.
>
> 2. Your Committee also recommends that it be further directed to examine the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs and other laws which in its opinion are related to the question of Freedom of Information
>
> (3) Your Committee further recommends that the Committee should be directed to consider the question of authomatic data processing in the above context with due protection of privacy of persons.

[*Interprétation*]

interpréter et faire des règlements, pourquoi ne pourrait-il pas remplir le même rôle pour ce qui est des directives?

M. Cohen: Voilà une bonne question, sénateur Godfrey. Je ne sais pas vraiment si j'ai la compétence voulue pour y répondre. Si vous voulez bien me pardonner et me permettre de spéculer quelques instants, je dirai que compte tenu du rôle de l'Orateur et des pressions auxquelles il est soumis, et compte tenu également de l'éventail de questions qui se poseront, il me semble que l'Orateur serait heureux si un mécanisme de la Chambre le déchargeait de l'obligation de rendre un jugement immédiat.

Le sénateur Godfrey: Je ne parlais pas d'un jugement immédiat, au contraire je proposais qu'il est à espérer qu'il aurait le temps . . .

M. Cohen: D'y réfléchir.

Le sénateur Godfrey: . . . d'y réfléchir.

M. Cohen: Il se peut que l'Orateur aimerait l'idée d'avoir un comité consultatif de façon à établir une certaine continuité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crains que je dois demander la fin de la séance. Je ne sais pas si c'était M. Baldwin ou M. Blais qui voulait présenter la motion.

M. Baldwin: C'est moi qui ai la motion.

Il s'agit d'un compromis. J'ai discuté de la question avec M. Blais, j'ai utilisé certains des termes recommandés par M. Robinson lorsque nous en avions discuté auparavant et j'ai . . .

M. Robinson: Monsieur Baldwin, je ne l'accepte pas telle que rédigée. Je crois néanmoins qu'il serait possible d'y apporter des changements qui me permettraient de l'accepter.

M. Baldwin: Laissez-moi donc la lire, car j'ai pris les termes que vous aviez utilisés lorsqu'il en a été question auparavant. De toute façon, je vais lire la motion:

> Le Comité recommande que le mandat que lui a donné la Chambre le 19 décembre, c'est-à-dire le bill C-225 (M. Baldwin), Loi relative au droit à l'information du public . . .

etc.

> . . . les directives pour présenter les motions . . .

etc.

> . . . soit renouvelé au début de la deuxième session du présent Parlement aux fins, *inter alia* d'étudier l'adoption d'une loi traitant du droit du citoyen à la liberté de l'information.
>
> 2. Le Comité recommande également qu'il lui soit en outre ordonné d'examiner la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les ordonnances et autres lois qui de l'avis du présent Comité sont reliées à la question de la liberté de l'information.
>
> 3. Le Comité recommande en outre qu'il lui soit ordonné d'examiner la question du traitement automatique des données dans le contexte susmentionné en vue d'assurer la protection de la vie privée des individus.

[*Text*]

May I make one comment, Mr. Chairman. I used the words *inter alia* because in the light of what we have been dealing with and in the light of what the quorum has said—I expect, of course, that the Committee will be dealing with other things as well as the question of this particular legislation—that is the motion, I move.

Mr. Blais: Mr. Chairman, I have given my name in support of that particular motion and you will recall my previous comments relating to the original motion presented by Mr. Baldwin. I feel that this one is sufficiently wide. In effect, the addendum at the end which Mr. Baldwin has included, namely the purpose, to my mind is included in the original reference in the sense that the subject matter of this Bill C-225 was submitted to this particular Committee and in effect, he is simply putting down or expressing what is implicit in the reference that has originally been given. It does not tie this Committee to any eventual decision it might make.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have some difficulty with this on a procedural basis. It seems to me that it is open to the same objections that were raised before when the matter was brought up and the Clerk indicates that he thinks there is some doubt about its falling within the rules. I should prefer, I think, to defer any ruling on the matter until the Joint Chairman is here with his much greater Parliamentary experience than I can lay claim to. Yes, Mr. Reid.

Mr. Reid: May I suggest that the resolution be referred to the steering committee for some discussion and then they could bring it back at the next meeting with a report on it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is really the best thing because we are under too much pressure of time now. I believe there is another Committee waiting to come in.

Mr. Reid: Right. I might say that I would be prepared to move an amendment if the steering committee brings it back in which I would add the words "for other statutory instruments" after the word "legislation" in the first clause of the motion.

Mr. Blais: I would simply point out, Mr. Chairman, that we are not dealing with the report. All we are seeking is an extension of this reference. I do not know why we are spending so much time on commas and colons.

Mr. Baldwin: May I ask, Mr. Chairman, if the basis for the procedural difficulty you have in your mind is that we are asking the House and the Senate to go beyond the terms of reference?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think this is it. This is my recollection of the point that was raised the last time and I know Mr. McCleave said that he did not want somebody saying: was McCleave Deputy Speaker for all that time and did he learn nothing about the rules of order? So I should feel much safer if we had a discussion of this in the steering committee with Mr. McCleave there to lend his experience and authority to any decision we may arrive at.

Mr. Baldwin: I looked up the decision of Mr. Speaker Lamoureux, now his excellency the Ambassador, and personally I do not think there is that much difficulty, but if necessary I would be prepared to have written in there, the words, "shall consider the advisability of it".

[*Interpretation*]

J'aimerais faire un commentaire, monsieur le président. J'ai utilisé les mots *inter alia* parce que dans l'optique des questions sur lesquelles nous nous sommes penchés et dans l'optique de ce que le quorum a déclaré, je m'attends, bien sûr, à ce que le Comité se penche sur d'autres questions. C'est là ma motion, je la propose.

M. Blais: Monsieur le président, j'ai donné mon nom comme secondeur de cette motion, et vous vous rappellerez les commentaires que j'ai faits lors de la première présentation de la motion par M. Baldwin. A mon avis, la présente motion est suffisamment étendue. De fait, ce que M. Baldwin a ajouté à cela, ça été, à mon avis, de répéter le mandat original en ce sens que le bill C-225 a été renvoyé au présent Comité et en fait, il ne fait que répéter ou exprimer ce qui est contenu implicitement dans le mandat qui nous a été donné originalement. Le présent Comité n'est lié en rien quant à quelque décision finale.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai quelques difficultés avec cette motion à cause de la procédure. Il me semble qu'on pourrait y opposer les mêmes objections qu'auparavant et le greffier me dit qu'il ne sait pas si cela est bien selon les règles. J'aimerais mieux, je crois, remettre ma décision à cet égard jusqu'à ce que le coprésident soit ici car il a beaucoup plus d'expérience parlementaire que moi. Oui, monsieur Reid.

M. Reid: Puis-je me permettre de proposer qu'une résolution soit envoyée au Comité de direction pour qu'on en discute et qu'on nous fasse rapport à la prochaine réunion?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est vraiment la meilleure chose à faire car nous n'avons pas assez de temps maintenant. Je crois qu'un autre comité attend pour entrer ici.

M. Reid: En effet. Je vous dirai tout de suite que je serais prêt à proposer un amendement si le comité de direction l'approuve, qui dirait «et autres règlements» après le mot «loi» au premier paragraphe de la motion.

M. Blais: J'aimerais souligner, monsieur le président, que nous ne parlons pas ici du rapport. Tout ce que nous voulons, c'est une prolongation du mandat. Je ne sais pas pourquoi nous perdons tant de temps avec des virgules et des points-virgules.

M. Baldwin: Puis-je vous demander, monsieur le président, si les problèmes que vous avez en tête se rapportent au fait que nous demandions à la Chambre et au Sénat de prolonguer notre mandat?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est cela. C'est ce dont je me souviens au sujet de la question soulevée la dernière fois et je sais que M. McCleave a déclaré qu'il ne voulait pas que l'on puisse dire: McCleave était orateur adjoint pendant tout ce temps et il n'a rien appris au sujet du Règlement? Je serais donc beaucoup plus à l'aise si le Comité de direction en discutait en présence de M. McCleave.

M. Baldwin: J'ai étudié la décision rendue par M. l'Orateur Lamoureux et personnellement je ne crois pas que cela pose de problème, mais si c'était nécessaire, je suis prêt à faire ajouter les mots «s'il le juge opportun».

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): That might be . . .

Mr. Robinson: That would satisfy me, Mr. Chairman.

Mr. Baldwin: Yes, "shall consider the advisability of it", because it was on that line that Mr. Speaker Lamoureux made his decision before, although he was dealing with something completely different, but if it would satisfy any procedural scruples that might exist, I have no objection to that being added on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Will it be satisfactory then if we take it to the steering committee for examination and then produce some . . .

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And may I thank Dr. Cohen very warmly for his splendid contribution this morning.

Dr. Cohen: Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Baldwin: I would agree with you on that; it has been an excellent morning.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce serait peut-être . . .

M. Robinson: Cela ferait mon affaire, monsieur le président.

M. Baldwin: Oui, «s'il le juge opportun», car c'est ce principe qui a dicté la décision de M. l'Orateur Lamoureux auparavant, même s'il s'agissait de quelque chose de différent; mais si cela peut apaiser vos scrupules de procédure, je ne m'y oppose pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous d'accord pour que nous renvoyions la question au Comité de direction pour examen et ensuite . . .

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et qu'il me soit permis de remercier M. Cohen très sincèrement pour son apport considérable, ce matin.

M. Cohen: Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Baldwin: Je suis d'accord avec vous à ce sujet, la matinée a été très profitable.

APPENDIX "RSI-28"
EXTRACT

CONCLUSIONS

The Canadian topography of secrecy and society does not disclose a flat plain of simple practice or description. Rather there are contours, some expressing the classical preoccupation with secrecy in government as though affairs of state were the personal business of officials and politicians alone, mandarins in their garden, surrounded by high walls of law and power. Yet Canada is essentially an open society, filled with the din of public debate, some of it very knowledgeable; and foreign policy does have its day in the give-and-take of national dialogue.

If *our* din is modulated, compared to America's, it is at least in part not because our government is more democratic or our people less energetic in asserting their rights, but because a middle power does not have thrust upon it the special burden of deciding great issues; and without great divisions to be made, Canadian secrets, although important, do not have the same aura that surounds high policy in the capitals of the superpowers. This does not mean that there have not been and will not be pressures from the public, the scholars, the journalists, and Opposition politicians to have greater disclosure of facts on all fronts and in the foreign-policy arena in particular, so that better understanding can lead to better debate and to Canadian commitments more knowledgeably undertaken by the community as a whole.

Probably we are approaching in Canada—as elsewhere—a minor crisis in the art of government itself, accelerated by the complexity of problems, the refinements in analytical skills, and the deluge of data. The Canadian elections of October 1972, leading to a minority Government: the continuing debates over federalism and the French-English fact; the struggle to reshape Canadian relations with the United States; the search for a place amid the trading giants of the world; and the overriding duty of an affluent Canada to share in the many burdens of a much burdened mankind—all these are placing new stresses upon Government and demanding an open choice of priorities. It will not be an easy task, therefore, to reconcile the increasing public demand for knowledge and participation with Government's preference for confidentiality (at least until policy is made). If the art of the open society is always the art of balance, the pressures now to be kept in equilibrium are becoming more numerous than ever before.

Taking into account, therefore, the foregoing review of Canadian law and policy, together with analogous developments in the United States, the United Kingdom, and Sweden, we may state that Canada is ready for modernization of its general approach toward official secrets and freedom of access to information. We should heed the cautious encouragement of the 1969 Royal Commission on Security for a revision of the Official Secrets Act. The approach outlined below would seem to suggest a general formula for improving the balance between the flow of

APPENDICE «RSI-28»
EXTRAIT

CONCLUSIONS

La forme que revêtent le secret et la société au Canada ne révèle pas une image simple, nette et distincte. On y décèle plutôt certains profils dont certains expriment une préoccupation traditionnelle quant au secret gouvernemental, comme si les affaires de l'État ne concernaient uniquement que les hauts fonctionnaires, les politiciens, et les mandarins dans leur jardin qui se retranchent derrière les murs de la loi et du pouvoir. Là encore, le Canada est essentiellement une société ouverte, à l'intérieur de laquelle on entend le tumulte des débats publics, dont certains sont très bien pensés; la politique étrangère elle-même a une place au sein des échanges de ce dialogue national.

Si notre ton est un peu plus modéré, comparativement à celui de l'Amérique, cela est en partie dû non pas à ce que notre gouvernement est plus démocratique ou parce que notre peuple fait valoir ses droits avec moins d'énergie, mais plutôt parce qu'une puissance moyenne n'a pas le pouvoir suffisant de décider des questions importantes; et n'ayant pas à prendre de grandes décisions, les secrets canadiens, bien que revêtant une certaine importance, n'ont pas la même aura que celle qui entoure les grandes politiques qui se pratiquent dans les grandes capitales des super-puissances. Cela ne signifie pas que la population, les universitaires, les journalistes et les hommes politiques de l'Opposition n'ont pas exercé ou n'exerceront pas de pressions visant une divulgation plus considérable des faits sur tous les fronts, et dans le domaine de la politique étrangère en particulier, afin qu'une meilleure compréhension puisse susciter un débat plus fondamental et permette que la société canadienne dans son ensemble puisse respecter les engagements canadiens en comprenant les motifs qui y ont donné lieu.

Peut-être le Canada est-il, comme d'autres pays, au seuil d'une mini-crise dans l'art de gouverner, accélérée par la complexité des problèmes, le raffinement des analyses et le déluge des données. Les élections canadiennes d'octobre 1972, qui ont porté au pouvoir un gouvernement minoritaire; les discussions continuelles sur le fédéralisme et les deux cultures; la laborieuse reformulation des relations canado-américaines; la recherche d'une place parmi les géants commerciaux du monde; et le devoir primordial qu'a le Canada, pays riche, d'alléger le fardeau d'une humanité peu nantie, voilà des problèmes qui rendent la tâche du gouvernement plus ardue et exigent de lui qu'il définisse publiquement des priorités. Ainsi, il ne sera pas facile de concilier la demande croissante d'information et de participation de la part de la population avec la préférence du gouvernement pour le secret (au moins jusqu'à ce que la politique soit établie). Si l'art d'une société ouverte a toujours été l'art de l'équilibre, les forces qu'il faut à présent maintenir en équilibre sont plus nombreuses que jamais.

Compte tenu, donc, de l'examen précédent de la loi et de la politique du Canada, ainsi que de l'évolution des questions analogues aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède, nous pouvons affirmer que le Canada est prêt à moderniser son attitude générale envers les secrets officiels et la liberté d'accès à l'information. Nous souscrivons au prudent encouragement de la Commission royale d'enquête sur la sécurité de 1969 de révision de la Loi sur les secrets officiels. Nous décrirons plus bas une formule générale d'amélioration de l'équilibre entre le courant de l'in-

information from the Excecutive to public and the need of confidentiality in so much of its operations.

First, and basically, a good deal would seem to be gained from the passage of a statute combining a liberal concept of access to government information; a modernized official-secrets policy with provisions less awkwardly and repressively worded than in the present Canadian legislation; guidelines, in such a statute, for standards in classification of documents and with regulations promulgated to provide better rules than now exist; provisions also for a classification review mechanism not made up of personnel from the same operating level in the departments concerned; a system of time scales for the release of materials to the public through the national archives or otherwise and based on the degree of sensitivity of each item or the involvement of other nations; shifting of the onus of proof in criminal prosecutions from the accused to the prosecution; and, finally, the creation of an Ombudsman or analogous institution, to which appeals could be made for access to information that is refused when under new rules it ought to be provided, or for revision of faulty classification.

A single statute thus could incorporate (1) the right to information that it is not necessary to keep secret, and—after a period of years—virtually all information; (2) the criminal law prohibitions on disclosure of information that it is necessary to keep secret; (3) a classification system to distinguish between what must, and what need not, be kept secret; and (4) an independent body to review the way this distinction is applied in practice. This proposal has the virtue of combining complementary ideas within a single legislative project. It would also have to reconcile clearly antagonistic positions, and would moreover require considerable skill in draftsmanship to incorporate statements that liberalize the disclosure of information with the subsequent sections dealing with prohibitions on communication and disclosure. The virtues outweigh the difficulties. In a single statute the public, the bureaucracy, and the courts could all see more readily the balancing of interests: the liberalizing provisions regarding access, and the restrictive rules for the protection of confidentiality.

Such legislation would have to include effective appellate machinery, outside the often combursome and delaying process of the courts, to deal with the day-to-day claims for interpretation and action—particularly in cases of refusal to disclose or declassify. Including provision for this machinery in the same statute would further reinforce the network of standards and procedures.

Finally, the statute should include criminal law provisions carried over, reformed, from the Official Secrets Act. In allegations of serious breaches of confidentiality, the new law should shift the onus of proof in any criminal prosecution back to the Crown. This would remove from

formation de l'Exécutif à la population et la nécessité de conserver un caractère confidentiel à tant de ses opérations.

En premier lieu, et fondamentalement, on ferait déjà un grand pas en adoptant une loi qui combinerait le concept libéral de l'accès à l'information dont dispose le gouvernement; une politique plus à jour visant les secrets officiels, dont les dispositions seraient moins désuètes et répressives que ne le sont les prescriptions actuelles; des directives, dans la même loi, concernant les normes de classification des documents, accompagnées de règlements qui amélioreraient ceux qui existent à l'heure actuelle; des dispositions, en outre, visant la création d'un mécanisme d'examen de la classification, composé de personnes qui ne sont pas au même niveau d'opérations dans les ministères en cause; un système d'échéances de divulgation des documents par l'entremise des archives nationales ou autrement, et fondées sur le degré d'émotivité que la question suscite dans la population, ou le degré d'implication des autres nations; une disposition prescrivant que le fardeau de la preuve dans des poursuites criminelles soit tranféré de l'accusé au plaignant; et finalement la création d'un protecteur du peuple ou d'une institution analogue auxquels on pourrait faire appel pour avoir accès à l'information qui est refusée quand, en vertu de nouveaux règlements, elle devrait être fournie, ou pour qu'une mauvaise classification soit révisée.

Une seule loi pourrait ainsi comprendre (1) le droit à l'information qu'il n'est pas nécessaire de garder secrète et (après un certain nombre d'années) à pratiquement toute information (2) les interdictions du droit criminel concernant la divulgation d'information qu'il est nécessaire de garder secrète; (3) un système de classification pour faire la distinction entre ce qui doit être gardé secret et ce qui n'a pas besoin de l'être; et (4) un organisme indépendant devant étudier la façon dont cette distinction est, en pratique, appliquée. Cette proposition a l'avantage de combiner des idées complémentaires en un seul projet de loi. Il faudrait également concilier des positions nettement antagonistes et des compétences considérables en rédaction seraient, de plus, nécessaires, pour y incorporer des déclarations qui libéralisent la divulgation d'information, et des articles ultérieurs concernant les interdictions de communication et divulgation. Les vertus l'emportent sur les difficultés. Dans une seule loi, le public, la bureaucratie et les tribunaux pourraient tous voir plus facilement comment les intérêts s'équilibrent: les dispositions de libération concernant l'accès et les règles de restriction pour assurer la protection de tout caractère confidentiel.

Cette loi devrait comprendre un mécanisme d'appel efficace indépendant de la lourde machine judiciaire qui entraine des retards, pour s'occuper des réclamations quotidiennes concernant l'interprétation et des mesures à prendre, surtout dans les cas de refus de divulgation ou de déclassification. Le fait d'inclure dans cette même loi des dispositions concernant ce mécanisme renforcerait encore le système de normes et de procédures.

Finalement, la loi doit comprendre les dispositions de droit criminel reportées et modifiées de la Loi sur les secrets officiels. Dans les cas alléguant viol grave du secret, la nouvelle loi devrait faire porter le fardeau de la preuve, dans toutes poursuites criminelles à la Couronne.

the accused a burden that is clearly inconsistent with fair administration of justice. There is no reason to believe that effective prevention of illegal disclosures requires the present arrangement, that it is necessary to force an accused to extricate himself from the vague and remote evidence which, under present legislation, may create a sufficient *prima facie* case to shift the difficult burden of exculpation to him.

Moreover, the reformed provisions of the criminal law ought to recognize a lesser degree of culpability when disclosure is made of documents or information that do not endanger any vital national interest, domestic or foreign, but actually contribute to public debate and equilibrium between the Government and the public in circumstances of unreasonable secrecy. Even under these conditions disclosure cannot be made "legal", but such circumstances should be weighed when determining the penalty. Hence there would be much merit in including in such a statute a theory of mitigation for application by the Court when conscience is involved and no vital national security or foreign-policy interest has been injured by disclosure.

This chapter now comes full circle. There is no escape from confidentiality in the exercise of power. It is the degree, the timing, and the correlative disclosures that marks the difference between a "free" political order where debate determines policy, and a silent tyranny where secrecy stands as a high barrier to any public share in, or surveillance over, decisions and their making.

Cela enlèverait à l'accusé un fardeau qui n'est nettement pas conforme à une juste application de la justice. Il n'y a aucune raison de croire que les dispositions actuelles sont nécessaires pour empêcher efficacement les divulgations illégales puisqu'elles obligent un accusé à s'extraire de preuves vagues et lointaines qui, en vertu de la Loi actuelle, peuvent créer une présomption légale suffisante pour lui faire porter le difficile fardeau de la disculpation.

De plus, les dispositions modifiées du droit criminel doivent reconnaître un degré moindre de culpabilité lorsque sont divulgués des documents ou des renseignements qui ne mettent pas en danger un intérêt national vital, à l'intérieur ou à l'étranger, mais qui contribuent réellement à faire naître un débat public et à maintenir l'équilibre entre le gouvernement et le public dans le cas de secret déraisonnable. Même dans ces conditions, la divulgation ne doit pas être rendue «légale» mais les circonstances doivent entrer en ligne de compte pour déterminer la peine. Il serait donc très valable d'inclure dans une telle loi une idée d'atténuation de l'application par le tribunal, dans un cas de conscience et quand aucun intérêt vital de sécurité nationale ou de politique étrangère n'a été touchée par la divulgation.

La boucle est maintenant bouclée. On ne peut pas échapper au secret dans l'exercice du pouvoir. C'est le degré, l'époque de la divulgation et les révélations corrélatives qui montrent la différence entre un ordre politique «libre» où les débats déterminent la politique et une tyrannie silencieuse où le secret est un mur infranchissable empêchant le public de participer aux prises de décision et de les surveiller.

Issue No. 51

Thursday, November 27, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 51

Le jeudi 27 novembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
JAN 0 1976
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28919—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
Baldwin	Béchard
	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 27, 1975
(53)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:36 p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn and McCleave.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On letters dated June 3, 1975, June 4, 1975 and October 24, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Branch, Royal Canadian Mounted Police, relating to SOR/75-212 RCMP Regulations, amendment, and to SOR/72-384, SOR/74-148 and SOR/75-83, RCMP Regulations,

Ordered,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Branch, Royal Canadian Mounted Police, with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence dated July 21, 1975 and November 5, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, relating to Departmental Guidelines and Manuals issued to Immigration Officers.

Agreed,—That the Committee's consideration of the following be deferred: correspondence dated May 6, 1975 and June 2, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, and correspondence dated September 2, 1975 and October 28, 1975 between the Joint Chairman Senator Forsey and the Deputy Attorney General, relating to Immigration Special Relief Regulations; correspondence dated September 15, 1975 between Counsel to the Committee and the Deputy Attorney General, relating to SI/74-127 Commercial Samples Remission Order.

The Committee considered the following: SOR/74-79 Canso Zone Marine Traffic Regulations; SOR/75-417 British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment; SOR/75-508 St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges Tariff, amendment; SI/75-57 Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment; SOR/75-60 Foreign Claims (Czechoslovakia) Settlement Regulations, amendment; SOR/75-61 Foreign Claims (Hungary) Settlement Regulations, amendment; SOR/75-62 Foreign Claims (Poland) Settlement Regulations, amendment; SOR/75-63 Foreign Claims (Romania) Settlement Regulations, amendment; SOR/75-257 International Pacific Halibut Convention Regulations, amendment; SOR/75-326 Ontario Fishery Regulations, amendment; SOR/75-328 National Parks General Regulations, amendment; SOR/75-335 Nova Scotia

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 NOVEMBRE 1975
(53)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn et McCleave.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Lettres du 3 juin 1975, du 4 juin 1975 et du 24 octobre 1975, échangées entre le conseiller du Comité et la Direction du contentieux, Gendarmerie royale du Canada, portant sur le DORS/75-212—Règlement de la GRC—Modification, et le DORS/72-384, le DORS/74-148 et le DORS/75-83,—Règlements de la GRC.

Il est ordonné,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec la Direction du contentieux, Gendarmerie royale du Canda, au sujet de certaines observations du Comité.

Le Comité étudie la correspondance échangée le 21 juillet 1975 et le 5 novembre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, concernant les directives et les manuels du ministère à l'usage des agents de l'immigration.

Il est convenu,—Que le Comité remette à plus tard l'étude des sujets suivants: correspondance du 6 mai 1975 et du 2 juin 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et la correspondance du 2 septembre 1975 et du 28 octobre 1975, entre le coprésident, le sénateur Forsey, et le sous-procureur général, concernant le Règlement de dispense—immigration; la correspondance du 15 septembre 1975 entre le conseiller du Comité et le sous-procureur général, concernant le TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux.

Le Comité étudie: le DORS/74-79—Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso; le DORS/75-417—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique—Modification; le DORS/75-508—Tarif des droits de quai et d'entreposage de la voie maritime du Saint-Laurent—Modification; le TR/75-57—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification; le DORS/75-60—Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie)—Modification; le DORS/75-61—Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Hongrie)—Modification; le DORS/75-62—Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Pologne)—Modification; le DORS/75-63—Règlement concernant la liquidation des

Shell-fishing Order, 1973, revocation; SI/75-60 Quebec Milk Marketing Levies (Carnation) By-law, amendment; SI/75-75 Computer Generated Mailing List Remission Order, amendment; SI/75-76 Dried Beet Pulp Remission Order; SI/75-86 Harbour Headline—False Creek, Vancouver Harbour, amendment; SI/75-88 Construction Materials and Equipment for Buildings Remission Order.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/75-212, SOR/72-384, SOR/74-148, SOR/75-83, Departmental Guidelines and Manuals issued to Immigration Officers, Immigration Special Relief Regulations, SI/74-127, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/74-79, SOR/75-417, SOR/75-508, SI/75-57, and the Conference with Messrs. McIntosh and Ross of the office of the Legal Adviser to the Privy Council Office, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

réclamations étrangères (Roumanie)—Modification; le DORS/75-257—Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique—Modification; le DORS/75-326—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification; le DORS/75-328—Règlements généraux régissant les parcs nationaux—Modification; le DORS/75-335—Ordonnance sur la pêche coquillière en Nouvelle-Écosse, 1973—Abrogation; le TR/75-60—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Carnation)—Modification; le TR/75-75—Décret de remise à l'égard des listes d'envoi d'ordinateur—Modification; le TR/75-76—Décret de remise sur la pulpe de betterave séchée; le TR/75-86—Lignes de démarcation du port de Vancouver à False Creek—Modification; le TR/75-88—Décret de remise visant les matériaux de construction et le matériel pour bâtiments.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance ayant trait aux DORS/75-212, DORS/72-384, DORS/74-148, DORS/75-83—lignes directrices établies par le ministère et manuel à l'intention des agents d'immigration, Règlement de dispense—Immigration, le TR/74-127 ainsi que les commentaires faits par le conseiller du Comité ayant trait aux DORS/74-79, DORS/75-417, DORS/75-508, le TR/75-57, et la conférence avec MM. McIntosh et Ross du Bureau du conseiller juridique au bureau du Conseil privé, soient joints in extenso aux témoignages de la séance de ce jour.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 27, 1975

• 1530

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of our business, though not for passing motions. I would propose that Mr. Baldwin's motion be dealt with next Tuesday night when we make our final arrangements with regard to the Washington trip. I hope that at that time we will have an exact schedule laid on, so that members will know what it is and can suggest how any deficiencies in it can be made up.

Today, we commence with SOR/72-384, SOR/74-148, SOR/75-83, SOR/75-212, Regulations of the Royal Canadian Mounted Police which had been before the Committee on April 17, and May 29 of this year. We start with a letter of June 3 from Mr. Eglington to Sergeant A. Michalow of the Legal Branch of the Royal Canadian Mounted Police. Sergeant Michalow is seated back of Mr. Béchard, I understand. He is not the first Mounted Police Officer to come to Parliament Hill today, but we bid you welcome, Sergeant Michalow.

• 1535

There is also a letter of June 4 from Mr. Eglington to the same gentleman, and the reply of October 24. This is a lengthy and well-reasoned reply of Inspector J. V. Cain, Officer in Charge of the Legal Branch, and these three letters are printed. I do not think we need to print the oath of allegiance or the engagement document or the standards for engagement, unless members of the Committee have any feeling on that particular point. In any event, the three letters are printed herewith.

June 3, 1975

Sgt. A. Michalow,
Legal Branch,
Royal Canadian Mounted Police,

Dear Sgt. Michalow:

Re: SOR/75-212, R.C.M.P. Regulations, amendment

The Committee considered the new section 98 of the Regulations at its meeting of May 29th. Members of the Committee were not disposed readily to accept without explanation that a departure from established procedures should be made in connection with complaints pursuant to the Official Languages Act. Consequently, I am instructed to inquire of you the reasons for the enactment of section 98 and the creation of a novel procedure not in conformity with the standard complaints procedure of the Force.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 27 novembre 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons le quorum suffisant pour continuer notre ordre du jour, bien que nous ne puissions adopter de motions. Je propose que nous discutions de la motion de M. Baldwin mardi soir prochain, puisque nous aurons à nous pencher sur les derniers arrangements portant sur notre voyage à Washington. J'espère que nous aurons un ordre du jour bien établi à ce moment-là, de sorte que les membres pourront nous faire des suggestions si cela leur semble nécessaire.

Aujourd'hui, nous commençons l'étude des DORS/72-384, DORS/74-148, DORS/75-83, DORS/75-212, Règlements de la Gendarmerie royale canadienne, soumis au Comité le 17 avril et le 29 mai de cette année. Nous commençons par la lettre qu'a écrite le 3 juin M. Eglington au sergent A. Michalow de la Direction du contentieux à la Gendarmerie royale du Canada. Le sergent Michalow est assis derrière M. Béchard, n'est-ce pas? Il n'est pas le premier officier de la Gendarmerie royale à être invité sur la colline du Parlement aujourd'hui, mais nous lui souhaitons quand même la bienvenue.

Vous avez ensuite une lettre datée du 4 juin de M. Eglington au même sergent, et la réponse à cette lettre datée du 24 octobre. Il s'agit de la réponse très détaillée et très bien construite de l'officier en charge à la direction juridique, l'inspecteur J. V. Cain. Vous avez donc les trois lettres entre les mains. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'imprimer le serment d'allégeance ou encore le document et les normes d'engagement, à moins que les membres du Comité ne le désirent particulièrement. Quoiqu'il en soit, les trois lettres sont imprimées.

Le 3 juin 1975

Le sergent A. Michalow,
Direction du contentieux,
Gendarmerie Royale du Canada.

Monsieur,

Objet: DORS/75-212, Règlement de la GRC, modification

Le Comité a passé en revue le nouvel article 98 du Règlement, et ce, au cours de sa réunion du 29 mai dernier. Les membres du Comité n'étaient pas tout à fait disposés à accepter sans explication préalable le fait qu'on déroge aux procédures établies en ce qui a trait aux plaintes formulées en vertu de la Loi sur les langues officielles. Par conséquent, on m'a demandé de m'informer auprès de vous des raisons qui ont motivé l'adoption de l'article 98 et la création d'une nouvelle procédure qui ne soit pas conforme aux procédures normales de la GRC en ce qui a trait aux réclamations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

[*Text*]

June 4, 1975
Sgt. A. Michalow,
Legal Branch,
The Royal Canadian Mounted Police,
Dear Sgt. Michalow:

Re: SOR/72-384, SOR/74-148, SOR/75-83, R.C.M.P. Regulations

The Committee dealt with the above Regulations at its meeting of April 17th and, as a result, I am directed to take up a number of points with you.

1. The R.C.M.P. Act does not itself deal with nationality requirements for membership in the Force. The prior nationality qualification was that of being a British subject or Canadian citizen (SOR/72-384). Before that date it is understood that the requirement was couched in terms of an entrant being a British subject. By SOR/74-148 the requirement has been changed, requiring that a member be a Canadian citizen or a non-Canadian citizen who meets the other qualifications set out in subsection 108 (1) of the Regulations. The power conferred by section 21 of the Act upon the Governor in Council to make regulations and upon the Commissioner to make Standing Orders is expressed to relate to the "organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into force". It appeared to the Committee that the only word in section 21 which could relate to nationality is "organization". The connection appeared to the Committee to be tenuous and, at the least, far from being explicit. Further, the specifying of something as fundamental as a nationality requirement struck the Committee as being something properly within the province of Parliament and not meet to be left to the delegated power of the Governor in Council or of the Commissioner. The requirements under section 16 (3) of the Public Service Employment Act were noted in contrast to the Force's proceeding in stages by amendment to the Regulations. The Committee was of the view that the step-by-step changing of the nationality requirements by two amendments in two years amounted to a deliberate act of policy, which should be decided upon and approved by Parliament. The Committee also noted that the new section 108 (2) opens the way for membership in the Force of persons not in allegiance to Her Majesty. Similarly, the Committee noted the new requirements for membership in the Reserve enacted by SOR/75-83, confining membership in the Reserve to Canadian citizens. I am instructed to inquire by what authority nationality requirements for the R.C.M.P. have been set and as to why the terms and conditions of the present section 108 of the Regulations permit membership to aliens and, further, as to why the present terms were arrived at by a process of piecemeal amendment over two years.

2. The Committee noted that section 108(1) allows the Commissioner to specify other qualifications for appointment to the Force by direction. The Committee noted that a very wide discretion was left to the Commissioner by the form of words used in section 108, and the Committee requires to know, in the first instance, what qualifications the Commissioner has already directed, as well as the reason for embodying this discretion in the Regulations, when it would appear a fairly simple matter to specify all the requirements for membership in the Force in the Regulations.

[*Interpretation*]

Le 4 juin 1975
Sergent A. Michalow
Direction du contentieux
Gendarmerie Royal du Canada.
Monsieur,

Objet: DORS/72-384, DORS/74-148, DORS/75-83, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada

Lors de sa réunion du 17 avril, le comité s'est penché sur le règlement susmentionné, à la suite de quoi je dois revenir sur un certain nombre de points.

1. La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada ne traite pas des conditions de nationalité exigées pour faire partie de la GRC. Auparavant, il fallait que la recrue soit sujet britannique ou un citoyen canadien. (DORS/72-384). Jadis, on suppose que les recrues devaient être sujets britanniques. Avec le DORS/74-148, ces exigences ont été modifiées, et désormais les membres de la GRC sont soit des Canadiens, soit des étrangers qui répondent aux autres conditions énoncées au paragraphe 108(1) du Règlement. Les pouvoirs de réglementation conférés par l'article 21 de la loi au Gouverneur en Conseil et au commissaire portent sur «l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions». Pour le comité, le seul terme de l'article 21 de la loi qui pourrait avoir un rapport avec la notion de nationalité est le mot «organisation». Le comité a estimé que le rapport était plutôt ténu et, c'est le moins qu'on puisse dire, loin d'être manifeste. En outre, le comité est convaincu que c'est au Parlement qu'il appartient de décider de quelque chose d'aussi fondamental que les exigences en matière de nationalité, et que cette décision ne doit pas relever des pouvoirs délégués au Gouverneur en conseil ou au commissaire. Les exigences du paragraphe 16(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique entrent en contradiction avec les modifications progressives apportées au Règlement par la GRC. Le comité estime que les modifications apportées progressivement par deux modifications en l'espace de deux ans étaient la manifestation d'une politique concertée qui devait être soumise au Parlement et obtenir son approbation. Le comité a aussi remarqué que le nouveau paragraphe 108(2) autorise des personnes qui n'ont pas prêté serment à Sa Majesté à devenir membres de la GRC. De même, le comité a pris connaissance des nouvelles conditions énoncées dans le DORS/75-83, et en vertu desquelles seuls les citoyens canadiens peuvent faire partie de la réserve. Je dois vous demander de quel droit les conditions en matière de nationalité requises pour faire partie de la GRC ont été fixées et pourquoi les conditions énoncées à l'actuel article 108 du Règlement autorisent des étrangers à devenir membres de la GRC; et je dois encore vous demander pourquoi ces conditions ont été mises en place à l'aide de modifications fragmentaires échelonnées sur deux ans.

2. Le comité a remarqué que le paragraphe 108(1) autorise le commissaire à fixer d'autres exigences relatives à l'admission dans la GRC. Le comité a remarqué que l'énoncé de l'article 108 laissait au commissaire un très vaste pouvoir discrétionnaire, et il voudrait connaître tout d'abord les exigences que le commissaire a déjà énoncées ainsi que la raison pour laquelle on lui donne dans le Règlement des pouvoirs discrétionnaires, alors qu'il semblerait assez simple d'énoncer dans le règlement toutes les conditions d'admission.

[*Texte*]

3. The R.C.M.P. Regulations made before the 1st of January 1972 are not required by the Statutory Instruments Act to be published, and they have not been published. Your predecessor kindly provided for the Committee's use a Consolidation of the Regulations. However, I am instructed to inquire whether the R.C.M.P. would have any objection to publication of the Regulations made before the 1st of January 1972 and registered pursuant to section 32 of the Statutory Instruments Act, even if such publication is not required. The Committee is anxious that the widest publication be available of all statutory instruments, especially when it is exceedingly difficult for the general public to make much sense of successive amendments to principal Regulations that are not readily available.

4. The Committee has noted that the Standing Orders of the Commissioner of the R.C.M.P. are not published in the Canada Gazette. The Committee wishes to be advised of the view that the Commissioner takes of his Standing Orders, as to whether they are statutory instruments or not.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 24, 1975

Attention: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee

Dear Mr. Eglington:

Re: R.C.M.P. Regulations 1) SOR/75-212, (s.98) 2) SOR/72-384, SOR/74-148, (s.108) 3) SOR/75-83, (s.28)

This is further to our acknowledgement of June 26, 1975 of yours dated June 3 and 4, 1975. I am now in a position to reply to your questions relative to each of the following items:

SOR/75-212—R.C.M.P. Regulations, s.98

The Official Languages Act, ss.26(2), creates a right for any person to complain to the Commissioner of Official Languages on matters pertaining to that Act. In 1974, the Special Studies Service of the office of the Commissioner of Official Languages recommended that we review our regulations and procedures and remove any obstacles which may derogate from that right. To the extent that R.C.M.P. Regulations ss.93 to 97 establish some complaint procedures which could be construed as technical obstacles to the free exercise of this statutory right (eg: in writing, signed, forwarded through channels, etc.), s.98 was passed as an optional alternative to the standard procedures.

While the foregoing constitutes the primary purpose and legal effect of s.98, it has potential for pragmatic aspects which should be mentioned here for the sake of thoroughness. Section 25(j) of the R.C.M.P. Act imposes on our members restrictions in respect of certain types of communications and it is possible that an individual member with a valid complaint could misinterpret this provision as conflicting with or even voiding his right as provided by ss.26(2), Official Languages Act. In this context, s.98 is a clear, tacit assurance that no member need fear any retribution for exercising this right.

[*Interprétation*]

3. La loi sur les textes réglementaires n'exige pas que les règlements de la GRC préalables au 1er janvier 1972 soient publiés, et il ne l'ont pas été. Votre prédécesseur a eu l'obligeance de fournir au comité un recueil de ces règlements. Je dois toutefois vous demander si la GRC aurait une objection à ce que ces règlements préalables au 1er janvier 1972 visés par l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires soient publiés même si cette publication n'est pas exigée. Le comité souhaite voir diffuser le plus possible tous les textes réglementaires, en particulier dans les cas où le public a de plus en plus de mal à comprendre les modifications successives apportées aux règlements principaux qui ne sont eux-mêmes pas disponibles instantanément.

4. Le comité a remarqué que les règlements du commissaire de la GRC n'étaient pas publiés dans la Gazette du Canada. Le comité aimerait savoir si le commissaire estime que ces règlements sont ou non des textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
G. C. Eglington.

Le 24 octobre 1974

A l'attention de: M. G. C. Eglington, Conseiller du Comité.

Monsieur,

Objet: Règlement de la GRC 1) DORS/75-212, (article 98) 2) DORS/72-384, DORS/74-148, (article 108) 3) DORS/75-83, (article 28)

La présente fait suite à notre accusé de réception daté du 26 juin 1975 concernant vos lettres du 3 et 4 juin 1975. Je suis maintenant en mesure de répondre à vos questions concernant chacun des points suivants:

DORS/75-212, Règlement de la GRC, article 98

L'article 28(2) de la Loi sur les langues officielles confère à quiconque le droit de présenter une réclamation au Commissaire aux langues officielles sur des questions relevant de cette Loi. En 1974, le Service des études spéciales du bureau du Commissaire aux langues officielles a recommandé que nous révisions nos règlements et méthodes, afin de supprimer les obstacles qui peuvent porter atteinte à ce droit. Étant donné que les articles 3 à 97 du Règlement de la GRC établissent des règles concernant les réclamations qui pourraient être considérées comme des obstacles au libre exercice de ce droit statutaire (règle concernant la rédaction du texte, la signature, l'envoi par les différents intermédiaires, etc.), l'article 98 a été adopté afin de fournir une autre méthode en option.

Alors que ce qui précède constitue le premier objectif et l'effet juridique de l'article 98, il peut comporter des aspects pragmatiques qu'il faudrait mentionner pour plus de précision. L'article 25(*j*) de la Loi sur la GRC impose à nos membres des restrictions concernant certains types de communication et il est possible qu'un membre qui souhaite présenter une réclamation fondée interprète faussement cette disposition et considère qu'elle contredit, ou même supprime le droit que lui confère l'article 26(2) de la Loi sur les langues officielles. Dans ce contexte, l'article 98 constitue une assurance claire et tacite que des sanctions ne seront pas prises contre un membre qui exerce ce droit.

[*Text*]

Finally and with respect, I wish to point out that s.98 provides an option rather than an exclusive exception to the standard complaints procedure of the Force and in this light I admit to and apologize for my failure to comprehend fully the Committee's concern with this amendment.

SOR/72-384, SOR/74-148—R.C.M.P. Regulations, s.108

Before answering your specific questions relative to s.108, it may be useful to outline its legislative history and to explain the reasons behind each change.

The R.C.M.P. Act in its present form was enacted in 1959 and the ensuing Regulations (P.C. 1960-379) contained the nationality requirement that our members be Canadian citizens or British subjects. An additional stipulation of s.108 at that time was that the member had to be male. In 1971 the subject of employing females as members of the Force came under study and this coincided with a review of all of the Regulations to ensure their compliance with the provisions of the Statutory Instruments Act. When it came to our attention that the restriction to males could be considered discriminatory, s.108 was amended by SOR/72-384 primarily for the purpose of correcting this defect but still carrying the original nationality requirements of Canadian citizen or British subject.

In early 1973 it was drawn to our attention by the office of our Ministry that the term "British subject", as contained in s.108 and our recruiting advertisements, reflected a preference for a class of aliens equal to the preference for Canadians. After several discussions and exchanges of correspondence we were obliged to concede that s.108 could be construed as discriminating against other aliens on grounds of nationality as well as not complying with the general policy of s.16 Public Service Employment Act that public servants are to be recruited from among Canadian citizens unless a qualified Canadian cannot be found for a particular position. The amendment per SOR/74-148 reflects these changes.

While the foregoing should answer some of your five specific questions dealing with s.108, I now propose to cover each separately.

a) What is the authority for the Regulations to set nationality requirements for the R.C.M.P? The only authority for all R.C.M.P. Regulations is that delegated by Parliament to the Governor in Council by ss.21(1) R.C.M.P. Act, which, by its terms, conveys extremely broad, general, discretionary powers to regulate matters specified therein. To determine whether a given regulation exceeds these powers, I agree with your view that the regulations must relate at least to one of the items contained in the enabling legislation. Conceding that the link between the nationality requirement of ss.108(1) of the Regulations and the word "organization" in ss.21(1) of the Act may be tenuous, I wish to submit, respectfully, that this is not the only connection. The Force's operational "*efficiency*" in its varied duties as outlined in s.18 of the Act and s.44 of the Regulations rests heavily on its individual member's comparative familiarity with our governmental structures, the laws of each, facility in either or both of the two official languages and his or

[*Interpretation*]

Enfin, je désire souligner que l'article 98 offre un choix plutôt qu'il constitue une exception exclusive aux règles qui sont normalement suivies pour présenter une réclamation au sein de la GRC et, à ce niveau, je reconnais n'avoir pas saisi précisément les réticences du Comité à l'égard de cette modification et je m'en excuse.

DORS/72-384, DORS/74-148, Règlement concernant la GRC, article 108

Avant d'apporter réponse à vos questions précises concernant l'article 108, il peut être utile de rappeler certains faits historiques et d'expliquer les raisons qui motivent chaque modification.

La Loi sur la GRC, dans sa forme actuelle, a été adoptée en 1959 et le règlement ultérieur (C.P. 1960-379) stipulait que les membres de la GRC devaient être citoyens canadiens ou sujets britanniques. L'article 108 stipulait en outre que le membre devait être de sexe masculin. En 1971, on a étudié la possibilité de recruter des femmes et l'on a dû réviser tous les règlements pour s'assurer qu'ils étaient conformes aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Lorsqu'on nous a fait savoir que le fait d'engager uniquement des hommes pouvait être considéré comme une règle discriminatoire, l'article 108 a été modifié par l'adoption du DORS/72-384 qui visait surtout à modifier cette règle, mais qui stipulait également que seuls les citoyens canadiens ou les sujets britanniques pouvaient faire partie de la Gendarmerie.

Au début de 1973, le bureau de notre ministre nous a fait remarquer que l'expression «sujet britannique» mentionnée à l'article 108 et dans nos textes publicitaires pour recrutement marquait une préférence égale pour une catégorie d'étrangers que pour des Canadiens. Après discussions et échanges de correspondance, nous avons dû reconnaître que l'article 108 pouvait entraîner une certaine discrimination à l'égard d'autres étrangers en raison de leur nationalité et qu'il n'était pas conforme aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui stipule que les fonctionnaires doivent être recrutés parmi les citoyens canadiens, à moins qu'on ne puisse trouver de candidats compétents pour occuper un poste. La modification que constitue le DORS/74-148 reflète ces changements.

Bien que ce qui précède réponde en partie sans doute à vos cinq questions concernant l'article 108, je me propose maintenant de les étudier une à une.

a) Quel est le pouvoir habilitant qui permet, dans les règlements, d'imposer des restrictions de nationalité au sein de la GRC? Le seul pouvoir permettant d'édicter un règlement quelconque touchant la GRC, est celui qui a été délégué par le Parlement au gouverneur en conseil, en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi sur la GRC qui accorde le pouvoir extrêmement vaste, général et discrétionnaire d'édicter des règlements à ce sujet. Pour déterminer si un règlement donné est abusif, je reconnais avec vous qu'il doit se rapporter à au moins un des sujets dont traite la loi habilitante. Reconnaissant que le lien entre les exigences relatives à la nationalité figurant à l'article 108(1) du règlement et le terme « *organisation*» mentionné à l'article 21(1) de la loi, est peut-être assez mince, j'appellerai respectueusement votre attention sur le fait que ce n'est pas le seul lien. *L'efficacité* opérationnelle de ce service dans l'accomplissement des diverses fonctions énumérées à l'article 18 de la Loi et à l'article 44 du règlement est directement liée à la connaissance relative par

[*Texte*]

her general acculturation to Canadian values, customs, mores and social psychology. The citizenship standard assumes the existence of these factors and to the extent that "...*the purposes and provisions of this Act*..." could be said to be that of having a police force to discharge the indicated duties, the residuary provision of ss.21(1) also applies. One or both of these specifications would appear to satisfy the strictly legal tests of whether there has been a valid delegation of legislative powers.

The Committee's view that Parliament should be the only authority to set nationality requirements is one on which it would not be proper for me to comment. My only observation is that Parliament, in fact, and for better or worse, has not placed any direct or indirect restrictions on the very broad discretionary powers of the Governor in Council nor on the lesser powers of the Commissioner to establish nationality standards. To the best of my knowledge there is nothing in the R.C.M.P. Act, where one would most expect to find any such Parliamentary restriction, nor in any other statute which could be taken as declaring, expressly or impliedly, that nationality requirements shall not be set pursuant to s.21 of the former. The fact that Parliament itself made this type of stipulation by paragraph 16(3)(c) of the Public Service Employment Act does not appear to have affected its delegation of identical powers in the earlier, R.C.M.P. Act. This point may be emphasized by the additional fact that nationality requirements were established by and existed in the R.C.M.P. Regulations for some seven years prior to the enactment of the present Public Service Employment Act, and continued to exist for an additional seven years in apparent conflict with the employment policies set by that Act. Insofar as Canadian citizenship itself is a nationality requirement, it still exists but in a form modified only to coincide with those policies.

b) Why do the present terms and conditions of s.108 permit membership to aliens? The answer to this question is apparent from the earlier described history of s.108. Specifically, the Canadian Bill of Rights, s.1, Labour Code, Canada, s.5 and Public Service Employment Act, ss.12(2) collectively testify to the existence of a fundamental policy that there shall be no discrimination in employment practices on the basis of nationality. The apparent exception, as indicated by the Public Service Employment Act, s.16, is that Canadian citizens are to be given preference for public service employment. The present s.108 reflects this Parliamentary intent. Whatever may be the dangers, if any, of employing aliens please note that all members are required to take oaths of allegiance, office and secrecy. A copy of these is attached.

Again I must confess to a lack of understanding what would appear to be potentially conflicting criticisms of s.108. Question (a) above and your June 4 letter clearly

[*Interprétation*]

chaque membre de nos structures gouvernementales et de nos lois, à la facilité de s'exprimer dans l'une ou les deux langues officielles et à l'assimilation des valeurs, coutumes, mœurs et psychologie sociale du Canada. Les normes concernant la citoyenneté supposent l'existence de ces facteurs et dans la mesure où l'on peut affirmer que *les objectifs et dispositions de cette loi* sont de constituer une force de police qui peut s'acquitter des tâches décrites, les autres dispositions de l'article 21(1) s'appliquent également. Il semble qu'une seule précision, ou les deux à la fois, répondent à l'examen juridique visant à établir s'il y a eu délégation valide des pouvoirs législatifs.

Il ne conviendrait pas que je commente l'opinion du Comité selon laquelle le Parlement devrait être la seule autorité qui puisse fixer des exigences concernant la nationalité. Je fais simplement observer que le Parlement, pour le meilleur ou pour le pire, n'a pas imposé de restrictions directes ou indirectes au pouvoir discrétionnaire très vaste du Gouverneur en conseil ou aux pouvoirs moins étendus du Commissaire, de fixer des exigences concernant la nationalité. Au meilleur de ma connaissance, ni la Loi sur la GRC—et c'est dans cette loi qu'on s'attendrait à trouver ce genre de restrictions du Parlement —ni d'autres textes, ne prévoient expressément ou implicitement que des conditions touchant la nationalité ne pourront être exigées en vertu de l'article 21 de cette loi. Le fait que le Parlement lui-même a fait ce genre de précisions à l'article 16(3)c) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne semble pas avoir eu d'effet sur la délégation de pouvoirs identiques dans la Loi sur la GRC. On peut également ajouter que les exigences concernant la nationalité ont figuré dans le Règlement de la GRC sept ans avant l'adoption de la Loi actuelle sur l'emploi dans la Fonction publique et continuent d'être appliquées même si, en apparence, elles sont contraires aux politiques d'emploi établies par cette loi. Dans la mesure où la citoyenneté canadienne constitue une exigence relative à la nationalité, cette exigence est maintenue, mais dans une forme modifiée qui est conforme à ces politiques.

b) Pourquoi l'article 108 permet-il à des étrangers d'être membres de la Gendarmerie? On trouve la réponse à cette question dans les faits qui ont précédé l'adoption de l'article 108. Plus précisément, l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, l'article 5 du Code du travail du Canada et le paragraphe 12(2) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique reconnaissent l'existence d'une règle fondamentale selon laquelle il ne saurait y avoir discrimination dans l'emploi pour des raisons de nationalité. L'exception apparente, énoncée à l'article 16 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est que les Canadiens auront priorité pour les emplois dans ce service. Le présent article 108 reflète cette intention du Parlement. Quels que soient les risques, s'il en existe, que comporte le fait d'employer des étrangers, veuillez prendre note que tous les membres doivent prêter serment d'allégeance et qu'ils sont tenus au secret professionnel. On trouvera ci-joint copie de ces formules d'assermentation.

A nouveau, j'avoue ne pas comprendre ce qu'on pourrait éventuellement qualifier de critiques contradictoires de l'article 108. La question (*a*) ci-dessus et votre

[*Text*]

suggest that the Governor in Council does not, or should not, have the authority to set nationality standards. Conversely, Question (b) and the same letter suggests criticism of the same authority for its failure to set nationality requirements which would exclude aliens from engagement with the Force. Although I understand and appreciate the Committee's valid concern with these matters, this point is mentioned merely to emphasize the difficulty of having it both ways.

c) Why were the present terms of s.108 arrived at by a process of two piecemeal amendments in two years? Again the preceding historical outline substantially answers this question which appears to have been prompted by the misunderstanding that the only nationality requirement prior to SOR/72-384 was that of "British subject". In that light we appreciate why it would appear to the Committee that there may have been a deliberate policy change from

i) British subject (1960), to

ii) Canadian citizen or British subject (1972), to

iii) Canadian citizen (1974).

What happened, in fact, was one change only as regards nationality, from

i) Canadian citizen or British subject (1960), to

ii) Canadian citizen (1974).

As the reasons for the amendments have been outlined it remains only to emphasize that neither of these were initiated by the Force as a deliberate act of policy. Clearly, external factors, namely, the Statutory Instruments Act and Parliamentary policy as contained in the Public Service Employment Act, generated these amendments.

I might mention that another minor amendment to ss.108(1) is being proposed at this time but the nationality requirement as established by SOR/74-148 is not affected. Whatever failings remain with s.108 no doubt will be drawn to the Committee's attention again should the Governor in Council so amend.

d) What "other qualifications" has the Commissioner directed? Pursuant to the authority of ss.21(2) of the Act and ss.108(1) of the Regulations, the Commissioner made the following Standing Order:

> "An applicant for the Force must meet the standards for engagement listed in Appendix II-1-1."

This Appendix is attached hereto and, as you may note, also itemizes some ot the standards set by s.108. In light of the Commissioner's decision (infra) that his Standing Orders be volunteered for registration and publication, may I request that, unless there are very serious shortcomings with the above Standing Order and Appendix, its analysis by the Committee be deferred until such time as we have completed the revisions indicated and are able to submit all of the Standing Orders as a package. Of course, any interim observations you may wish to make which may assist

[*Interpretation*]

lettre datée du 4 juin laissent clairement entendre que le gouverneur en conseil n'a pas, ou ne devrait pas avoir, le pouvoir de fixer des exigences concernant la nationalité. Par contre, dans la question (*b*) de la même lettre, vous déplorez que ce même pouvoir d'autorisation ne réussit pas à fixer des exigences de nationalité qui interdiraient aux étrangers de faire partie de la Gendarmerie. Même si je comprends et apprécie à sa juste valeur les préoccupations légitimes du Comité à ce sujet, je mentionne ce point pour souligner la difficulté qu'il a de concilier les deux attitudes.

c) Pourquoi en est-on arrivé à la forme actuelle de l'article 108 au moyen de deux modifications partielles en deux ans? Encore une fois, l'aperçu historique précédent répond en grande partie à cette question qui semble avoir surgi du malentendu voulant que la seule exigence en matière de nationalité fixée avant l'adoption du règlement DORS/72-384, était d'être un «sujet britannique». Ainsi, nous comprenons pourquoi le Comité considère qu'il y a eu une modification délibérée de politique, à savoir:

i) de sujet britannique (1960), à

ii) citoyen canadien ou sujet britannique (1972), à

iii) citoyen canadien (1974).

Il n'y a eu en effet qu'un seul changement en ce qui concerne la nationalité; c'est-à-dire

i) de citoyen canadien ou sujet britannique (1960), à

ii) citoyen canadien (1974).

Les raisons de ces modifications ayant été exposées, il ne reste plus qu'à souligner qu'aucune de ces modifications ne constituait un geste politique délibéré de la GRC. Ce sont plutôt des facteurs externes, notamment la Loi sur les textes réglementaires et la politique du Parlement exprimée dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui sont à l'origine de ces modifications.

Je devrais mentionner qu'un autre amendement mineur au paragraphe 108 (1) a été proposé à ce stade-ci, mais l'exigence relative à la nationalité, établie par DORS/72-148, n'est pas touchée. Quelles que soient les lacunes qui subsistent dans l'article 108, nul doute qu'elles seront portées à l'attention du Comité de nouveau, si le gouverneur en conseil apporte l'amendement proposé.

d) Quelles autres conditions d'admissibilité a prescrites le Commissaire? Conformément au pouvoir accordé par le paragraphe 21(2) de la Loi et le paragraphe 108(1) du règlement, le Commissaire a fait le Règlement suivant:

> «Un candidat aux Forces armées doit satisfaire aux normes d'engagement énuméres dans l'appendice II-1-1.»

Cet appendice est joint à la présente, et comme vous pouvez le noter, il donne également certaines normes établies par l'article 108. A la lumière de la décision (voir ci-dessous) du commissaire, que son Règlement soit proposé à l'enregistrement et à la publication, puis-je demander, à moins qu'il n'y ait de très graves défauts dans le règlement et l'appendice ci-dessus, que l'analyse qu'en fera le Comité soit reportée jusqu'à ce que nous ayons terminé les révisions indiquées et puissions soumettre tout le règlement d'un seul bloc. Bien sûr, toutes les observations que vous désirez

[*Texte*]

us in assuring its eventual acceptance by the Committee would be welcomed.

e) Why was the discretion to set other qualifications left to the Commissioner by ss.108(1) when the Regulations themselves could have specified these qualifications? There are at least two answers to this question, the legal one being that s.21 of the Act permits legal one being that s.21 of the Act permits it. The second answer is almost self-explanatory when one looks, coincidentally in this context, at what has been happening to s.108; that is, two amendments and one proposal for amendment inside the space of three years. For the most part, excluding, perhaps, the nationality requirements, these have been of a comparatively minor nature. While I appreciate that one of the purposes and values of Regulations is that relatively minor matters may be processed expeditiously without overloading Parliament with administrative details, I respectfully submit that ss.21(2) of the Act anticipates a similar disutility in respect of the Governor in Council. In short, while Regulations are quick, Standing Orders are quicker and especially useful for varying or altering either important or relatively inconsequential matters to accommodate changes—in law or policy. To summarize, s.21 of the Act provides clear authority for the Commissioner to legislate in all areas specified in ss.21(2) and which the Regulations pursuant to ss.21(1) leave to him.

Should it be that the Committee's concern in this area was prompted by the lack of disclosure to the public of the "other qualifications", the proposed eventual publication of the Standing Orders should serve to dispel it and make irrevelant the question of whether such qualifications should be contained in the Regulations or the Standing Orders.

SOR/75-83—R.C.M.P. Regulations, s.28

Your basic question pertaining to s.28 is, in effect, identical to the one you ask relative to s.108; what is the authority for setting nationality requirements by Regulations? The answer and explanation, as regards s.28, is the same as that given for s.108 supra. While s.28 should have been amended concurrently with SOR/72-384 and SOR/74-148, failure to do so was due to oversight caused primarily by the fact that it has no practical impact at present. The last Reserves were disbanded, in British Columbia, approximately ten years ago and this provision remains in the event it becomes necessary to mobilize a Reserve force in time of national emergency. As you may be aware, Reserve members were introduced to the Force during World War II and served an immeasurably valuable function as prisoner-of-war guards, escorts, etc., so as to free the regular membership for other duties.

The Commissioner recognizes the Committee's wishes that all statutory instruments receive wide publication in order to facilitate their availability to the general public. Accordingly, I am authorized to inform you that he has no objections to the publication of those R.C.M.P. Regulations which were law as of December 31, 1971, and that we would appreciate your initiating immediately such steps as may be necessary to effect their publication. We assume that

[*Interprétation*]

faire, entre temps, pour nous aider à le faire accepter par le Comité seront les bienvenues.

e) Pourquoi a-t-on donné au commissaire le pouvoir d'établir d'autres conditions d'admissibilité en vertu du paragraphe 108 (1) alors que le Règlement lui-même aurait pu préciser ces conditions? Il y a au moins deux réponses à cette question, la réponse juridique étant que l'article 21 de la Loi le permet. La seconde réponse s'explique partiquement d'elle-même lorsqu'on regarde, en regard du contexte, ce qui est arrivé à l'article 108; c'est-à-dire, deux amendements et une proposition d'amendement en l'espace de trois ans. Pour la plupart, à l'exclusion peut-être des exigences relatives à la nationalité, ces modifications n'ont pas été bien importantes. Je reconnais que l'un des buts et avantages des règlements est de permettre que des questions relativement mineures puissent être traitées rapidement sans surcharger le Parlement de détails administratifs, mais je vous signale respectueusement que le paragraphe 21(2) de la Loi prévoit une disposition semblable au sujet du gouverneur en Conseil. Bref, bien que les règlements soient rapides, le Règlement du Parlement est plus rapide et surtout plus utile, pour varier ou modifier des questions importantes ou relativement sans conséquence, pour opérer des changements—à la loi ou à la politique. En résumé, l'article 21 de la Loi confère expressément au commissaire le pouvoir de légiférer dans tous les domaines précisés dans le paragraphe 21(2) et que les règlements conformément au paragraphe 21(1) lui laissent.

Et si le Comité s'inquiétait dans ce domaine de l'absence de divulgation au public des «autres conditions d'admissibilité», le projet de publication éventuelle du Règlement suffirait à rassurer et à rendre inopportune la question de savoir si ces conditions d'admissibilité devraient être contenues dans les règlements ou le Règlement.

DORS/75-83—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, article 28

Votre principale question au sujet à l'article 28 est, en fait, identique à celle que vous avez posée à propos de l'article 108; d'où vient le pouvoir d'établir par règlement les conditions de nationalité? La réponse et l'explication sont, pour l'article 28, les mêmes que celles que nous avons données pour l'article 108 (ci-haut). L'article 28 aurait dû être modifié conformément à DORS/72-384 et DORS/74-148, mais on ne l'a pas fait surtout en raison de son peu d'influence pratique à l'heure actuelle. Les derniers réservistes ont été licenciés, il y a environ dix ans, et cette disposition demeure, au cas où il deviendrait nécessaire de mobiliser une Force de réserve en période d'urgence nationale. Comme vous pouvez le savoir, les réservistes ont été incorporés aux forces armées, au cours de la deuxième Grande guerre et ils y ont rendu des services inestimables comme gardiens de prisonniers de guerre, escortes, etc., de façon à libérer les membres réguliers pour d'autres fonctions.

Le Commissaire sait que le Comité souhaite que tous les textes réglementaires reçoivent une vaste diffusion de façon à ce que le grand public puisse plus facilement en prendre connaissance. C'est pourquoi je puis vous dire qu'il ne s'oppose pas à la publication des règlements sur la Gendarmerie royale qui avaient force de loi le 31 décembre 1971, et que nous aimerions que vous preniez immédiatement les mesures nécessaires pour les publier. A notre avis,

[*Text*]

there is nothing in the Statutory Instruments Act or the present Regulations made pursuant thereto which legally would prevent such publication regardless of the Commissioner's desire to cooperate with the Committee.

It is our opinion that the Commissioner's Standing Orders are statutory instruments within the meaning of the Statutory Instruments Act, ss.2(d), albeit exempted from registration and publication by the Statutory Instruments Regulations, ss.7(b) and sp.14(1)(b) respectively. As a part of an overall administrative revision and consolidation of our reference manuals, the Standing Orders are in a process of editing which includes their examination for compliance with the Committee's criteria. At present these are in effect collectively, in two formats; old and new. As the revision includes a reorganization of titles, renumbering of sections and even changes in the names of the manuals involved, the immediate publication of the Standing Orders in both formats undoubtedly would cause considerable confusion to a public which will not have had the benefit of the numerous detailed explanations that were necessary to help our own members over this transitional period. However, I am authorized to inform you that the Commissioner does not object to the publication of the Standing Orders in their new format after the revision is completed. We expect to have the revision finalized within the next year at which time I will contact you further with the view to effecting publication. It would appear that, at that time, it will be necessary to have appropriate amendments made to the Statutory Instruments Regulations; specifically, the repeal of ss.7(b) and sp.14(1)(b). Again, I would appreciate the benefits of any comments you may have on this matter in the interim.

While this reply is lengthy, my main concern is that it reflect a thorough and accurate explanation of all the factors behind the amendments in question. I trust that the foregoing clarifies all of the issues raised and hope that, as the succeeding Designated Instruments Officer for the Force, I can be of assistance to you in the future.

Yours truly,

J. V. Cain, Insp.
Officer in Charge, Legal Branch.

We will start first, in considering the reply, with SOR 75-212. I will follow the reply as set forth in Inspector Cain's letter. That seems to me to be the most sensible and easiest way of dealing with it. I will first ask our Counsel who initiated this, and who is responsible for this long response really, to give his commentary first.

Mr. Graham C. Eglington (Counsel to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. First, let me say how delighted I am that in this instance the regulation-making authority has responded so splendidly to the Committee's comments, and in this particular instance has volunteered, if we can arrange with the Privy Council Office for the publication of the RCM Police Regulations made before January 1, 1972, and has also volunteered to forego the exempt status of the Commissioner's Standing Orders which are at present regulations exempt from registration and publication. That is a matter which, if the Committee accepts the suggestions, can be taken up immediately with the Privy Council Office.

[*Interpretation*]

rien dans la Loi sur les textes réglementaires ni le Règlement actuel qui a été édicté conformément à celle-ci, n'empêche légalement cette publication indépendamment du désir qu'a le commissaire de coopérer avec le Comité.

A notre avis, les règlements du Commissaire sont des textes réglementaires au sens du paragraphe 2 *d*) de la Loi sur les textes réglementaires, bien qu'ils soient exemptés de l'enregistrement et de la publication par le paragraphe 7 *b*) et l'alinéa 14 (1)*b*) respectivement du Règlement sur les textes réglementaires. Dans le cadre d'une révision et d'une consolidation administratives générales de nos manuels de référence, nous sommes en train de faire, du Règlement, une mise au point dans le cadre de laquelle nous étudierons s'il est conforme aux critères du Comité. A l'heure actuelle, on les trouve, en fait, en deux formats: l'ancien et le nouveau. Comme la révision comprend une réorganisation des titres, un nouveau numérotage des articles et même des changements des titres de nos manuels, la publication immédiate du Règlement dans les deux formats sèmerait indubitablement la confusion dans l'esprit du public qui n'aurait pas eu les nombreuses explications détaillées qu'il nous a fallu donner à nos propres membres pour les aider pendant cette période de transition. Cependant, on m'autorise à vous informer que le commissaire ne s'oppose pas à la publication du Règlement dans son nouveau format, dès que la révision en sera terminée. Nous espérons qu'elle le sera au cours de l'année prochaine. Je prendrais alors de nouveau contact avec vous pour sa publication. Il semble qu'il faudra alors apporter les modifications nécessaires au Règlement sur les textes réglementaires; notamment, supprimer le paragraphe 7 (*b*) et le sous-alinéa 14 (1)*b*). Une fois de plus, je vous serais reconnaissant de faire, entre temps, sur cette question, tous les commentaires que vous jugerez opportuns.

Si cette réponse est longue, c'est parce que je voulais surtout qu'elle donne une explication complète et exacte de tous les facteurs sous-jacents aux amendements en question. J'espère que ce qui précède éclaircira toutes les questions soulevées et, à titre de prochain agent de liaison pour la Gendarmerie, je pourrais, à l'avenir, vous aider.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'officier en charge, Direction juridique
J. V. Cain, inspecteur.

Nous commencerons par étudier la partie de la réponse qui porte sur le DORS 75-212. Je suivrai l'ordre qu'a choisi l'inspecteur Cain, ce qui me semble la façon la plus logique de procéder. Je demanderai d'abord à notre conseiller, puisque c'est lui qui a soulevé cette question et qu'il est la personne à qui s'adresse cette réponse, de nous faire part de ses commentaires.

M. Graham C. Eglington (Conseiller du Comité): Je vous remercie, monsieur le président. Laissez-moi d'abord déclarer à quel point je suis heureux de voir que, dans ce cas-ci, les autorités en charge des Règlements ont répondu si brillamment aux commentaires du Comité, et qu'elles ont accepté, à condition que le bureau du Conseil privé soit d'accord, de laisser publier les Règlements de police de la GRC fixés avant le premier janvier 1972; ces autorités ont également accepté d'être dispensées du statut d'exemption prévu par les Règlements du commissaire, statut qui prévoit l'exemption d'enregistrement et de publication. Cette question peut-être portée immédiatement à l'attention du bureau du Conseil privé si le Comité en accepte la suggestion.

[*Texte*]

Now I will pass on to each of the items.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Next we deal with Section 108 as set forth in the two Orders in Council 72-384 and 72-148.

Mr. Eglington: It is Section 98 on the first item.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: This is a point that was raised by Mr. Robinson. He wanted to know why it was that a different manner of proceeding was provided for complaints in respect of the Official Languages Act. The explanation is before the Committee that it is an optional procedure, and that in effect it was embodied in the regulations to make clear that Section 25(j) of the RCM Police Act is in fact over-riden by Section 26(2) of the Official Languages Act. I think that particular explanation is perfectly in order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. That was SOR 75-212 dealing with Section 98. Now we turn to 72-384 and 74-148, the Cain commentary on RCMP Regulations 108. This comprises really most of the rest of his letter down to the middle of page 7. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In this instance the crux of the matter is in essence the question of whether or not the setting of a nationality requirement, any nationality requirement, is intra vires the RCM Police Act. The Force's explanation for this is set out on page 3, and it is related to the organization and efficiency of the Force and the purposes and provisions of the Act. In the absence of any provision whatever in the Act for the setting of nationality requirements, inevitably the Force is driven to rely upon that particular provision, and it is really for the Committee to decide whether they think the connection is sufficiently direct or whether it is too tenuous to go around the sitting of a nationality requirement.

• 1540

The second item which lies at the centre of this is the misunderstanding which your counsel had as to the manner in which the present nationality requirements had been set. It appeared to us, from trying to piece together the history of the regulations through their various amendments, that there had been a tripartite movement towards the present provision when, in fact, it was only a two-step movement. That misunderstanding has also been cleared up.

There are, however, several other points that it may be worthwhile to put on the record in case other departments or instruments officers are inclined to put forward the same arguments.

First of all, at the bottom of page 2, it is stated that to leave the requirement as British subject or Canadian citizen would be to reflect a preference for a class of aliens equal to the preference for Canadians. British subjects are not aliens. Perhaps I speak with feeling on this particular subject on behalf of all those who have been in this country for five years or had to live in this country for five years before they could collect their citizenship, and we were not, during that time, aliens. We were all freeborn subjects, either of the late King Emperor or of the present Queen, and no person is an alien who is a citizen of a realm or territory to which Her Majesty's sovereignty extends.

[*Interprétation*]

Je me pencherai maintenant sur chacun des cas.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous nous occuperons ensuite de l'article 108 exposé dans les deux décrets du conseil 72-384 et 72-148.

M. Eglington: Je commence par l'article 98 du Règlement de la GRC.

Le coprésident (M. McCleave): Pardon, je n'avais pas bien compris.

M. Eglington: C'est une question qui a été soulevée par M. Robinson ce dernier désirait savoir pourquoi on avait procédé différemment pour régler les différente plaintes concernant la Loi des langues officielles. L'explication est simple; nous pouvons agir d'une façon comme de l'autre, choix clairement précisé dans les règlements, qui stipulent que le paragraphe 26(2) de la Loi sur les langues officielles l'emporte sur le paragraphe 25(j) de la Loi sur la GRC. C'est parfaitement réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voilà donc pour le DORS 75-202 et l'article 98 du Règlement de la GRC. Passons maintenant aux 72-384 et 74-148, et aux commentaires de M. Cain sur l'article 108 des Règlements concernant la GRC. Cette réponse représente à peu près la moitié de la lettre, et nous mène jusqu'à la page 6 de la version française. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, l'essentiel de la question est de savoir si l'établissement des exigences au sujet de la nationalité, quelles qu'elles soient, fait partie des pouvoirs dévolus à la GRC que lui donne la Loi sur la GRC. L'explication est énoncée à la page 3 de la version française et porte sur l'organisation et l'efficacité des forces policières ainsi que sur les objectifs et dispositions de cette loi. Si la loi ne prévoit rien au sujet des nationalités, la force de police doit inévitablement s'en remettre à cette disposition particulière. Il s'agit donc, pour le Comité, de décider si ce lien est suffisamment direct, ou encore s'il ne l'est pas, pour permettre d'établir des exigences quant à la nationalité.

Le deuxième point que soulève cette question, c'est la conception erronée qu'a votre conseiller au sujet de la façon dont les exigences actuelles sur la nationalité ont été établies. Il nous semblait, pour avoir essayé de reconstruire l'histoire des règlements par la voie de leurs divers amendements, que l'on voulait diviser la disposition actuelle en 3 parties, alors qu'elle ne se divisait qu'en 2 parties. Cette erreur de conception a également été clarifiée.

Il y a, toutefois, plusieurs autres points qu'il vaut la peine de souligner, au cas ou d'autres ministères ou représentants des règlements aient tendance à avancer les même arguments.

Passons d'abord au bas de la page 2: on y déclare que garder l'expression «sujet britannique» ou «citoyen canadien» revient à marquer la même préférence pour une catégorie d'étrangers que pour des Canadiens. Les sujets britanniques ne sont pas des étrangers. J'ai une idée très précise de la question, et je parle peut-être au nom de tous ceux qui ont dû habiter le Canada pendant 5 ans avant de pouvoir recevoir leur citoyenneté et qui, toutefois, pendant ce temps n'étaient pas considérés comme étrangers. Nous étions tous des sujets libres de l'ancien roi ou de la reine actuelle, et aucun citoyen d'un royaume ou territoire sur lequel s'étend la souveraineté de Sa Majesté la reine n'est un étranger.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may interrupt, Mr. Counsel, I sympathize with you because for the first 45 years of my life, I was in the same category. I was a British subject born in Newfoundland and I was, therefore, presumably not a Canadian citizen, but I was certainly not an alien.

Mr. Eglington: The second point is that reliance is placed on Section 16 of the Public Service Employment Act. Taht Act is irrelevant to the matter at hand. It applies only to the hiring of Public Servants by the Public Service Commission or under the authority of the Public Service Commission. It is true that the enactment of Section 16 may reflect an attitude which is endorsed, perhaps, by a majority of members in both Houses, but it is not the law applying to the R.C.M.P. Departments of state and agencies of the Government of Canada cannot be allowed to divine what they think Parliament's policy is. Either the policy is laid down ia a statute or it does not exist.

Third, reliance is placed on the Canadian Bill of Rights as outlawing discrimination on grounds of nationality, and reference is also made to the Labour Code, Section 5, and the Public Service Employment Act, Section 12.2. The Public Service Employment Act is again irrelevant for the same reasons, but the Canadian Bill of Rights and the Labour Code, Section 5, are very careful not to use the word "nationality". They speak of national origin, which is quite a distinct concept from nationality and, in fact, of course, nationality is used as a ground of discrimination in enacting Section 16 of the Public Service Employment Act itself.

So it is quite lawful to discriminate, if thatis the correct word or, at least, to place nationality requirements of some sort on entry to the R.C.M.P. or to some other aspect of the service of the Government of Canada.

What is not permitted is to discriminate on the grounds of national origin which would, for instance, arise if a rule were made that Canadian citizens of Hungarian origin were not entitled to join the R.C.M.P.

The matter of allowing aliens to enter the force on condition that they swear the Oath of Allegiance in the document attached also raises the question of what would be the position of such an alien who enters the force, swears the Oath of Allegiance, and by so ding, forfeits under the law of his nationa, his nationality which, I understand, is the case in respect of some countries. By swearing the Oath of Allegiance and joining the force, he does not thereby become naturalized as a British subject, he does not become a Canadian citizen, but he may be placed in some jeopardy with respect to his existing nationality.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but surely that is something that he or she, would understand. To take on oath of allegiance is a very, very serious step. I think in most countries would be regarded as almost tantamount to severing the link there but it might be that that

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le conseiller, permettez-moi de vous interrompre pour vous dire que je compatis à votre cause, puisque pendant les 45 premières années de ma vie, j'ai fait partie de la même catégorie. En effet, j'étais sujet britannique né à Terre-Neuve et, par conséquent, pas considéré comme citoyen canadien mais certainement pas non plus comme un étranger.

M. Eglington: Le deuxième point qu'il faut soulever, c'est que M. Caine se fonde sur l'article 16 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Cette loi n'a rien à voir avec le cas qui nous occupe. Elle ne s'applique que pour l'emploi de fonctionnaires par la Commission de la fonction publique ou en vertu des pouvoirs de la Commission de la fonction publique. Il est possible que l'application de l'article 16 traduise une attitude qu'adoptent une grande partie des membres des deux Chambres, mais elle ne constitue pas force de loi et ne s'applique pas à la GRC. Ni les ministères d'État ni les organismes du gouvernement du Canada n'ont le droit d'essayer de deviner ce qu'ils pensent être la politique du Parlement. Cette politique doit être clairement définie dans un acte du Parlement, sans quoi elle n'existe pas.

On se reporte ensuite à la Déclaration canadienne des droits pour reconnaître qu'il ne saurait y avoir discrimination pour des raisons de nationalité. On se reporte également à l'article 5 du Code du travail du Canada ainsi qu'au paragraphe 12.2 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Pour les même raisons que j'ai émises tout à l'heure, la Loi sur l'emploi de la Fonction publique n'a rien à voir avec ce cas, bien que la Déclaration canadienne des droits et l'article 5 du Code du travail prennent bien soin de ne pas utiliser le terme «nationalité». Ils parlent d'origine nationale, concept fort différent de celui de la nationalité; en effet, on se sert de la nationalité pour exercer une discrimination dans l'application de l'article 16 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, elle-même.

Par conséquent, il est tout à fait légal d'exercer une discrimination, puisque c'est le terme correct, ou du moins de formuler des exigences de toutes sortes quant à la nationalité, pour toute personne désirant entrer à la GRC ou faire partie de tout autre service du gouvernement canadien.

Ce que l'on ne permet pas, c'est d'exercer une discrimination en raison de l'origine nationale, ce qui serait le cas, si par exemple, on décidait que les citoyens canadiens d'origine hongroise n'ont pas le droit de faire partie de la GRC.

Passons maintenant à la question suivante, celle de permettre aux étrangers de se joindre aux forces policières à condition qu'elles prêtent serment d'allégeance: Elles soulèvent la question de savoir quelle serait la situation d'un tel étranger, si, en prêtant le serment d'allégeance, il abandonne aux termes des lois de son pays sa nationalité, comme cela se produit pour certains pays, à ce que je crois savoir. N'oublions pas que ce n'est pas parce que la personne prête le serment d'allégeance et qu'elle entre dans les forces policières, qu'elle est naturalisée par le fait même citoyen britannique. Il ne devient pas plus citoyen canadien, bien qu'il puisse peut-être compromettre sa nationalité présente.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais la personne en question comprend certainement les conséquences de son geste. Prêter le serment d'allégeance est un acte très grave. Je pense que cela mettrait fin aux relations dans la plupart des pays: Il est cependant possible que la personne qui

[*Texte*]

country would say that this person wants a job and he is prepared to swear allegiance over the term of that job to that employer.

• 1545

Mr. Eglington: Allegiance is not something like a duty to an employer that can be put and off. It was Mr. Robinson, I think, again who was especially concerned about the opening up of membership in the force to aliens and their position if they entered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it occurs to me, if I may intervene, Mr. Counsel, at this point, that not only might this put the alien in jeopardy for the reason you have mentioned but it might put him in something of a position of conflict of interest. He might feel that he had a certain duty to the country of which he had been a citizen and of which perhaps still he might be a citizen and that he had also a duty to the power to which he had sowrn allegiance; and it seems to me there might be a conceivable conflict of interest there.

Mr. Eglington: I would imagine, Mr. Chairman, there has always been what had hitherto, anyway, been regarded as an essential requirement for joining the force that one be in allegiance to Her Majesty; in fact, the same applied to the Armed Forces during the Second World War when aliens were taken into the forces; they were by that fact naturalized and legislation was passed to that end, and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it took legislation to do it.

Mr. Eglington: . . . that solved that particular problem. There is also the point upon which we would have to approach External Affairs as to whether or not administering oaths of allegiance to aliens who enter the force places Canada's foreign relations in any sort of jeopardy or awkward position. But that is a comment which relates mostly to the status of the actual person who swears the Oath of Allegiance. Of course, if no alien is prepared to do that, the question never arises and the particular regulation involved would never have any effect.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We might ask them how they plan in practice to see if our concerns are anchored in any kind of reality.

Mr. Eglington: I do not think also with respect to the force that the Committee was wishing to have it both ways. This is referred to at the top of page 5. I think the Committee's concern can be properly summarized by saying the Committee could, in the first instance, see no authority for setting a nationality requirement but if it transpired that there was authority for doing so the Committee was concerned about a nationality requirement which allowed aliens to enter the force. I think that was the burden of the concerns expressed when these regulations were considered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Are there any comments by members on what our Counsel has said concerning the nationality question? All right. Then SOR/75-83, Section 28 of the Regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is nothing further that has to be brought up, Mr. Chairman, on the matters dealt with on page 6. Has Counsel anything to add on that or is he satisfied with the reply?

[*Interprétation*]

désire s'engager soit prête à l'allégeance pour la période d'emploi.

M. Eglington: L'allégeance n'est pas une entente avec l'employeur que l'on peut briser à loisir. Il me semble que c'est M. Robinson qui s'inquiétait tout particulièrement de la possibilité d'admettre des étrangers dans la Gendarmerie et de leur statut au moment de s'engager.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble, si vous voulez bien me permettre d'intervenir, monsieur le conseiller, que non seulement cela pourrait compromettre l'étranger pour la raison que vous avez donnée, mais cela pourrait l'exposer au conflit d'intérêts. Il peut demeurer fidèle au pays d'origine dont il est peut-être encore citoyen, tout en estimant avoir des obligations à l'égard de la puissance à laquelle il prête allégeance; cela m'apparaît comme une source profonde de conflit d'intérêts.

M. Eglington: J'imagine, monsieur le président, que les conditions d'admission dans la Gendarmerie ont toujours été plutôt inflexibles et-que l'une serait l'allégeance à Sa Majesté; en fait, cela s'appliquait aussi aux Forces armées durant la Seconde Guerre mondiale, alors que les étrangers étaient acceptés dans les forces; ils se trouvaient de ce fait naturalisés et une législation a été adoptée à cette fin, ce . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais il a fallu légiférer.

M. Eglington: . . . qui a solutionné le problème. Il faudrait aussi savoir des Affaires extérieures si le serment d'allégeance exigé des étrangers qui s'engagent dans la Gendarmerie compromet les relations extérieures du Canada ou crée une situation équivoque. Mais cela vise le statut particulier de quiconque prête le serment d'allégeance. Si aucun étranger n'était disposé à le faire, la question tomberait et le règlement serait sans effet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions leur demander comment, dans la pratique, ils entendent déterminer si nos soucis sont fondés.

M. Eglington: Je ne crois pas que le Comité cherche une solution dans les deux sens quant à la Gendarmerie. Il en est question en haut de la page 5. On pourrait résumer l'attitude du Comité en déclarant qu'il ne connait aucune autorité permettant d'établir des conditions de nationalité mais que, si l'autorité existe, le Comité s'inqiète de conditions qui permettent à des étrangers d'être admis dans la Gendarmerie. Il me semble que c'est l'opinion exprimée au cours de l'étude des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Est-ce que les membres ont quelques commentaires à faire relativement aux déclarations du conseiller sur la nationalité? Très bien. Nous passons donc au DORS/75-83: Article 28 des Règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a plus rien à dire, monsieur le président, concernant la matière exposée à la page 6. Est-ce que le conseiller a quelque chose à ajouter à ce sujet ou est-il satisfait de la réponse?

[*Text*]

Mr. Eglington: There is the question of the other qualifications and the discretion. The reply is in itself, of course, quite natural and in order. One is prompted to ask why it is that the quicker method is necessarily the better. Standing Orders are quicker than Regulations which are quicker than Statutes and, in fact, if the Commissioner does volunteer the Standing Orders for registration and publication they will be no quicker than Regulations presumably; they will still have to go through the same mill which may or may not "grind exceeding fine" as the officials at the Justice Department permit.

On SOR/75-83, there is again the nationality requirement which was covered by the previous comments and, then, on page 8 there is the very welcome volunteering of the old regulations for publication and of the Standing Orders to be treated as Regulations, not exempt from either publication or registration.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And so when this consolidation and, really, re-passage of the regulations takes place, we will have them before us in toto.

Mr. Eglington: The government will need to be moved to amend the present Statutory Instruments Regulations which confer the important status on the Standing Orders. That is something which we will have to take up with the Privy Council Office, who will naturally say that that is a matter of government policy; and I feel that it will also have to be taken up with the Solicitor General's department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This, then, is an instance of a group that is willing to make its material public by which we might be prohibited from examination because of the difficulties we are having with the Privy Council Office.

Mr. Eglington: I do not think it would be fair, necessarily, to put it in that way. Our present difficulties do not extend to this. This simply requires the repeal of subsections 7(b) and 14(1)(b) of the present regulations which admit that they are standing orders and regulations but say they are exempt. The Commissioner is willing for them to be non-exempt and the initiative, in a way, lies with us to bring about the repeal of those subsections.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In the second last paragraph of Inspector Cain's letter: are these under the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: Regulations under the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So these are the sections being referred to in amendments to the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: No: Subsections 7(b) and 14(1) (b) are sections of the Statutory Instruments Regulations and they will have to be revoked by the Governor In Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which act is that?

Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee): The Statutory Instruments Act. There are some regulations made under that.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il y a encore la question de qualifications et de discrétion. La réponse en soi est très naturelle et dans l'ordre. On serait porté à demander pourquoi la méthode la plus rapide est nécessairement la meilleure. Les décrets donnent des résultats plus rapides que les règlements et les règlements des résultats plus rapides que les lois et si le commissaire permet l'enregistrement des décrets, cela ne hâtera pas leur publication, ils ne seront pas plus rapides que les règlements, pouvons-nous supposer; ils devront encore passer par la meule qui pourra ou ne pourra «pulvériser» que dans la mesure où les hauts fonctionnaires de la Justice le permettront.

Au sujet du DORS/75-83, la question de la nationalité et de ses exigences ressurgit et, à la page 8, on retrouve avec plaisir que les anciens règlements peuvent être publiés et les décrets constituer des règlements, non exempts des conditions de publication ou d'enregistrement.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque cette consolidation, à vrai dire ce repassage des règlements se fera, nous pourrons en examiner l'ensemble.

M. Eglington: Il faudra inciter le gouvernement à modifier les textes réglementaires actuels qui confirment les décrets. Nous devrons nous entendre à ce sujet avec le Conseil privé qui ne manquera pas de dire s'agit d'une politique officielle et je pense que nous devrons aussi en discuter avec le ministère du Solliciteur général.

Le coprésident (M. McCleave): Ce groupe est donc prêt à publier sa matière interdite à l'examen à cause des difficultés que nous avons avec le Conseil privé.

M. Eglington: Je ne crois pas juste de l'exprimer ainsi. Nos difficultés n'ont rien à voir avec ce sujet, qui exige tout simplement l'abrogation des paragraphes 7(b) et 14(1)(b) des règlements, qui confirment que ce sont des décrets et règlements, mais qui en font des cas d'exception. Le commissaire est prêt à admettre la non-exemption et c'est à nous d'obtenir que ces paragraphes soient abrogés.

Le coprésident (M. McCleave): Dans l'avant-dernier paragraphe de la lettre de l'inspecteur Cain: est-ce que cela fait partie de la Loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: Les règlements découlant de la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sont donc les articles dont il est question dans les amendements à la Loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: Non: règlements en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Les articles, 7(b) et 14(1)(b) font partie des règlements sur les textes réglementaires et devront être révoqués par le gouverneur en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Quelle est cette loi?

Mlle Lise Mayrand (Conseiller juridique auprès du Comité): La Loi sur les textes réglementaires. Il y a certains règlements découlant de cette loi.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but I am still trying to get it through my rather thick head, obviously, as to what the reference by Inspector Cain is. These two sections, 7 and 14: they are under the Statutory Instruments Regulations made under the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it is a question, then, of the authority that makes the regulations under the Statutory Instruments Act altering Sections 7 and 14 to meet the points suggested by Inspector Cain, and approved by our counsel?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And by our Chairman and by all the members of the Committee. Now I have got it through my head, too. Thank you very much for being patient.

All right. Does this conclude the discussion of the answer from the Royal Canadian Mounted Police?

Senator Cottreau.

Senator Cottreau: Mr. Chairman, I have quite a lot of confidence in our counsel and I would like to ask him if he is satisfied with the explanations given by Inspector Cain.

Mr. Eglington: Thank you, Senator Cottreau.

I am satisfied as to the conclusions, with two reservations. First of all, I do not agree with a lot of the reasons put forward for justifying the present nationality requirements. I do not think that the provisions of the Public Service Employment Act, the Bill of Rights, or the Labour Code, are in any way relevant. And while I am not happy with the necessity to ground the regulation in Section 21(1) of the RCMP Act, I can see that the Force and the Solicitor General's Department, as the Act now stands, have no choice but to argue that that provision, which allows the making of regulations for the organization and efficiency of the Force, extends to setting a nationality requirement.

What I am not satisfied with is that aliens should be permitted to join the Force. There is, as far as I can see, no requirement in law which makes the exclusion of aliens unlawful and, on general principle, I think it objectionable that aliens should be able to join the police forces or the armed forces of the Crown.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Unless there is legislation to that effect, as there was during the war—for recruits to the army, or the armed forces generally.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you do not buy his point that the silence of the legislation on that point, in effect, is the open door for such a practice to take place, and the act is silent.

• 1555

Mr. Eglington: The Act is silent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Royal Canadian Mounted Police Act is silent on the point about the hiring of aliens.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais j'essaie toujours d'en pénétrer mon esprit obtus et à comprendre à quoi fait allusion le texte de l'inspecteur Cain. Est-ce que ces deux articles, 7 et 14, appartiennent aux règlements sur les textes réglementaires découlant de la Loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc pour l'autorité compétente chargée d'établir les règlements en vertu de la Loi sur les textes réglementaires de modifier les articles 7 et 14 de façon à les conformer aux demandes de l'inspecteur Cain approuvées par notre conseiller?

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Et par notre président et par tous les membres du Comité. J'en suis enfin pénétré. Merci beaucoup de votre patience.

Très bien. Cela termine-t-il nos commentaires au sujet de la réponse reçue de la Gendarmerie royale canadienne?

Sénateur Cottreau.

Le sénateur Cottreau: Monsieur le président, j'ai toute confiance en notre conseiller et j'aimerais lui demander s'il est satisfait de l'explication donnée par l'inspecteur Cain.

M. Eglington: Merci, sénateur Cottreau.

Je suis satisfait des conclusions tout en entretenant deux réserves: premièrement, je n'accepte pas bon nombre des raisons données en vue de justifier les exigences actuelles concernant la nationalité. Je ne crois pas que les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, ou la Déclaration canadienne sur les droits de l'homme ou le Code du travail soient pertinents. Et sans être heureux de l'idée de pulvériser le règlement 21(1) de la Loi sur la GRC, je comprends que la Gendarmerie, faisant du fait de la Loi partie du ministère du Solliciteur général, ne peut que soutenir que l'article qui permet d'établir des règlements pour l'organisation et l'activité efficace de la Gendarmerie, aille jusqu'à permettre d'établir des conditions concernant la nationalité.

Ce qui me tracasse, c'est que des étrangers puissent être admis dans la Gendarmerie. Je ne vois rien dans la loi qui interdise d'admettre des étrangers, mais je trouve répugnant que des étrangers puissent faire partie des corps policiers ou des forces militaires de la Couronne.

Le coprésident (sénateur Forsey): A moins de mesures législatives comme celles du temps de guerre pour le recrutement militaire général.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous n'admettez pas que le côté négatif de la législation invite à cette pratique et que la loi fait silence sur ce point.

M. Eglington: La Loi fait silence.

Le coprésident (M. McCleave): La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada fait silence au sujet de l'engagement d'étrangers.

[*Text*]

Mr. Eglington: But there is a difference between arguing that it is intre vires to do it on the grounds of 21.1 and whether it is proper, whether it is an unusual exercise of the regulation-making power to provide for entry into the force by aliens.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, si la Loi ne permet pas de recruter d'autres personnes que des sujets canadiens, je me demande comment on peut, per règlement, autoriser d'autres que des sujets canadiens à entrer dans la Gendarmerie royale. Est-il légal d'agir ainsi?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Béchard, the argument of the force is that it is lawful to do so because the power of Section 21.1 of the Act, which gives the Governor in Council power to make regulations for the organization, efficiency, and so on, of course extends to doing it, but I would think that that is a very unusual exercise of that regulation-making power to allow aliens to enter the force.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Really, the Mounted Police are arguing that it is legal to do so because it is not illegal.

Mr. Eglington: I read between the lines of this letter that the RCMP were led to do this not of their own initiative but by the operation of the officials at the Solicitor General's Department. Sergeant Michalow, who is the Instruments Officer, is here and if I am wrong perhaps he could clear it up.

Mr. Béchard: They are allowed, according to the Act, to make regulations under the power given in the Act, but not outside the Act. I think that is it. The Act does not provide for the RCMP to go out of Canada to recruit somebody who is a stranger to Canada into the force.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have got two guesses about this. First of all, that Parliament probably assumed that the force would not recruit aliens and second, that the force may have felt that in certain instances for some kinds of undercover work it was very important to have particular people who were not citizens and who were in an excellent position to provide information and under the authority of the force. Those are my two guesses.

Mr. Béchard: Yes, but that should be mentioned. The exception should be mentioned. in the Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I quite agree that this is the sort of thing that should be dealt with in the Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It is a form of Canterbury court.

Now, the next item, the famous Immigration Manuals and Guidelines of which Mr. Eglington has written to Mr. W. Black, Director of Legal Services, Department of Manpower and Immigration, on July 25 and Mr. Black has replied to Mr. Eglington on November 5. It boils down to "No".

[*Interpretation*]

M. Eglington: Mais il y a une différence entre prétendre que cela est *intra vires*, en se fondant sur l'article 21.1, et savoir si c'est approprié, s'il est inusité de la part de ceux qui établissent les règlements de décider dans quelles conditions on peut admettre des étrangers dans la Gendarmerie.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, if according to the law, only Canadians can be recruted, how can regulations authorize people who are not Canadians to enter the RCMP? Can this be legal?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur Béchard, la Gendarmerie soutient que cela est parfaitement légal en vertu des pouvoirs conférés par l'article 21.1 de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements pour l'organisation et ainsi de suite, ce qui engloberait cette pratique; toutefois, il me semble plutôt extraordinaire qu'une autorité libre d'établir des règlements autorise l'admission d'étrangers dans la Gendarmerie.

Le coprésident (M. McCleave): La Gendarmerie soutient que cette pratique est légale puisqu'elle n'est pas illégale.

M. Eglington: J'ai lu entre les lignes de cette lettre que la GRC ne le faisait pas de sa propre initiative mais à la suite d'instances des hauts fonctionnaires du ministère du solliciteur général. Le sergent Michalow, responsable des règlements, est ici et pourrait peut-être apporter la lumière sur ce qui demeure obscur.

M. Béchard: La Loi leur confère le pouvoir d'établir des règlements mais non *ultra vires*. La Loi n'autorise pas la GRC à recruter en dehors du pays des étrangers qui seront intégrés à son corps policiers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose deux choses: premièrement, que le Parlement n'avait pas prévu que la GRC recruterait des étrangers et, deuxièmement, que la GRC a estimé qu'il était important dans certains cas d'activité clandestine d'employer des étrangers mieux placés pour fournir les renseignements et sous l'autorité de la GRC. Ce sont les deux suppositions que je me permets.

M. Béchard: Mais encore faudrait-il le mentionner. Les cas d'exception devraient être indiqués dans la Loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je reconnais que ce sont des points qui exigent d'être stipulés dans la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous avons une cause à tandem.

Le prochain poste vise les fameux Manuels et directives concernant l'immigration au sujet desquels M. Eglington a écrit à M. W. Black, Directeur du contentieux du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le 25 juillet, et la réponse de M. Black à M. Eglington le 5 novembre. Cela se résume en un mot: «Non».

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, and he gives a legal opinion and says, of course, he cannot give a legal opinion, so this is not a legal opinion, it is merely an explanation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So if you want to table them, those two letters are printed. Now, Mr. Eglington, what do you think about it?

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Il donne une opinion légale et reconnaît n'avoir pas la compétence voulue pour donner une opinion légale; ce n'est donc pas une opinion légale mais une simple explication.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous voulez les consigner, ces deux lettres sont imprimées. Et, maintenant, monsieur Eglington, qu'en pensez-vous?

July 21, 1975

W. Black, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Manpower and Immigration.

Dear Mr. Black:

Re: Departmental Guidelines and Manuals issued to Immigration Officers

At the Committee's meeting of 17th instant I was instructed to take up with you the nature of the Department's Guidelines and Manuals, which the Committee understands are issued to Immigration Officers in order that they may determine who may, and who may not, enter Canada. Concurrently, Mr. Robert McCleave, M.P., Joint Chairman, is, I understand, pursuing the same matter at the ministerial level.

I am directed to enquire specifically of you:

(i) whether or not the Guidelines and Manuals are, in the Department's view, statutory instruments within the meaning of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act;

(ii) whether or not the Guidelines and Manuals are, in the Department's view, regulations the making of which is specifically provided for in section 58 of the Immigration Act and, hence, regulations for the purposes of the Statutory Instruments Act by force of section 2(1)(b) of that Act.

The Committee wishes to be apprised of the reasons for the positions taken by the Department in answering these two questions.

I shall be abroad for the next three weeks but shall look forward to your reply after my return.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Le 21 juillet 1975

M. W. Black
Direction des services juridiques
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Monsieur,

Objet: Lignes directrices établies par le ministère et manuel à l'intention des agents d'immigration

Lors de la réunion du Comité, qui s'est tenue le 17 courant, on m'a demandé de m'enquérir auprès de vous de la nature des lignes directrices établies par le ministère et des manuels distribués aux agents d'immigration qui, d'après ce que les membres du Comité ont cru comprendre, visent à indiquer à ces derniers sur quels critères ils doivent se fonder pour déterminer quels candidats sont admissibles et quels sont ceux qui ne le sont pas. Parallèlement, il semblerait que M. Robert McCleave, député et président adjoint du Comité, ait été chargé de fonctions similaires aux miennes au niveau ministériel.

On m'a chargé de vous poser les questions suivantes:

(i) De l'avis du ministère, les lignes directrices et les manuels sont-ils des textes réglementaires au sens de l'article 2 (1) (2) de la Loi sur les textes réglementaires?

(ii) De l'avis du ministère, les lignes directrices et les manuels sont-ils des règlements dont la promulgation est formellement prévue dans l'article 58 de la Loi sur l'immigration et, en conséquence, des règlements aux fins de la Loi sur les textes réglementaires en vertu de l'article 2 (1) (2) de ladite loi.

Le Comité désire en outre que le ministère lui fournisse des explications sur les réponses qu'il fournira aux deux questions susmentionnées.

Je serai absent au cours des trois prochaines semaines, mais étudierai avec attention votre réponse dès mon retour.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

Le Conseiller,
G. C. Eglington.

November 5, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel

Re: Departmental Guidelines and Manuals Issued to Immigration Officers

Le 5 novembre 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique.

Objet: Directives et manuels du Ministère à l'usage des agents de l'Immigration

[*Text*]

Dear Mr. Eglington:

I have taken up with the appropriate departmental officials the questions raised in your letter of July 21, 1975.

It is the position of the Department that the contents of the manuals are not invariable instructions but rather are intended only as general guidelines and suggestions to assist immigration officials in making decisions in the course of their duties. Accordingly, they consider that this material does not constitute either statutory instruments or regulations.

You will appreciate that this is not a legal opinion but simply an explanation on behalf of the Department of Manpower and Immigration.

Yours very truly,

Warren Black
Director, Legal Services

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is inextricably intertwined with Mr. Thorson's letter to Senator Forsey which related to the immigration's special relief regulations and to the commercial sample remission order. I do not think that they can be considered separately because Mr. Black is now simply speaking as Mr. Thorson has instructed all instruments officers who are employees of the Justice Department to speak.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which means nearly all of them, does it not?

Mr. Eglington: Yes. There are some exceptions. There are some instruments officers who are not lawyers, as was the case at National Revenue, and there are some lawyers who apparently are not employees within the Justice Department, like Mr. Macauley at the Parole Board. They are in some anomalous category that has not been centralized. External Affairs similarly. Now as to Mr. Thorson's letter, in one sense Mr. Thorson is correct in that neither the statutory duties nor the common law duties of the Attorney General extend to giving general legal advice to Parliament.

• 1600

I have here the Department of Justice material which some people have but Mr. Hnatyshyn and Mr. Balfour do not have.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps also we should be considering some other material that was submitted to the Committee. I have just received it. It deals with the commercial samples remission order, but they are all intertwined with the immigration special relief regulations and the immigration manuals and guidelines. Unfortunately, I have not had an opportunity to read through the correspondence which involves my co-Chairman, and Mr. Black, Mr. Eglington and Mr. Thorson, the Deputy Minister. Should those four letters be published so that this discussion becomes somewhat more meaningful?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. I think for once I am in favour of printing everything.

[*Interpretation*]

Monsieur,

J'ai communiqué avec les fonctionnaires appropriés du Ministère au sujet des questions soulevées par votre lettre du 21 juillet 1975.

Le Ministère soutient que la teneur des manuels ne constitue pas un ensemble d'instructions formelles et qu'elle a plutôt pour but de servir de directives générales et de suggestions visant à aider les fonctionnaires de l'immigration à prendre une décision dans l'exercice de leurs fonctions. C'est pourquoi l'on considère que ces directives ne constituent ni des textes réglementaires, ni des règlements.

Vous comprendrez que ceci n'est pas une opinion juridique, mais simplement une explication donnée au nom du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur du Contentieux,
Warren Black.

M. Eglington: Monsieur le président, cela s'imbrique à la lettre de M. Thorson adressée au sénateur Forsey concernant les directives et manuels du ministère à l'usage des agents de l'immigration et le règlement de dispense relatif à l'immigration. Je ne crois pas que nous puissions les séparer, car M. Black ne dit que ce que M. Thorson a demandé de dire à tous les agents responsables des règlements au ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Soit la plupart d'entre eux, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, sauf quelques exceptions. Certains agents responsables des règlements ne sont pas avocats, comme dans le cas du Revenu national, et certains avocats ne sont pas employés du ministère de la Justice semble-t-il, comme M. Macauley à la Commission des libérations conditionnelles. Certaines catégories sont sans lien central. De même aux Affaires extérieures. M. Thorson a raison jusqu'à un certain point de dire dans sa lettre que ni la responsabilité visant les règlements non plus que le *common law* ou le droit coutumier du procureur général ne s'étend jusqu'à donner des conseils juridiques au Parlement.

J'ai ici la matière du ministère de la Justice que certains peuvent avoir mais que M. Hnatyshyn et M. Balfour n'ont peut-être pas.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être devrions-nous aussi examiner d'autres documents qui ont été transmis au Comité. Je viens de les recevoir. Il s'agit du Décret de remises visant les échantillons commerciaux, mais cela a aussi rapport aux directives et manuels du ministère à l'usage des agents de l'immigration et aux règlements de dispense de l'immigration. Malheureusement, je n'ai pu parcourir toute la correspondance intéressant mon coprésident, M. Black, M. Eglington et M. Thorson, le sous-ministre. Devons-nous publier ces 4 lettres afin de donner plus de sens au débat?

M. Eglington: Oui, monsieur le président; je suis pour une fois en faveur que tout soit imprimé.

[*Texte*]

May 6, 1975

W. Black, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Manpower & Immigration,

Re: Immigration Special Relief Regulations

Dear Warren:

... Extract ...

As to the Special Relief Regulations, the Committee discussed these in a general way in camera so that any doubt expressed as to the dispensations would not be seized upon by the press and so that some general explanation could be given to the effect that legal opinions do exist which support the exercise of the dispensing power by the Minister. As you will be aware, the following week the matter hit the press as a result of inquiries from another quarter and Mr. Andras was reported as saying that the power to dispense with the Immigration Regulations in particular instances is quite lawful. This helps, I suppose, to bolster the Committee's decision, in camera, that your Department should be asked to explain the basis upon which it feels that the Immigration Special Relief Regulations are lawfully grounded in section 57 of the Immigration Act.

I suspect that your answer in this instance will be that the Department has acted upon advice taken from the Department of Justice, which reply will then force the Committee to take the matter up direct with the Department of Justice. This is a procedure which the Committee has been obliged to adopt in several other instances, but you will appreciate that the Committee can not take the matter up with the Department of Justice at once without your Department explaining that the Regulations are made in reliance of a legal opinion.

I hope that I have managed to deal with this problem in accordance with our understanding of the sensitivities involved.

With kind regards,

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

June 2, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel.

Re: Immigration Special Relief Regulations

Dear Graham:

I refer to your letter of May 6, 1975 regarding the Special Relief Regulations.

The opening words of section 57 of the Immigration Act permit the Governor in Council to make regulations for carrying into effect the purposes and provisions of the Immigration Act. In addition to making such regulations, I think that it is clear that the Governor in Council can make general regulations which have the effect of exempting certain categories of persons from the regulations (e.g. regulation 27(3)). If the Governor in Council by regulation can exempt categories of persons from the Immigration Regulations, there would appear to be no reason why the Governor in Council cannot enact regulations exempting

[*Interprétation*]

Le 6 mai 1975

M. Warren Black
Directeur du Contentieux
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Objet: Règlements d'aide spéciale relatifs à l'immigration

Monsieur,

... Extrait ...

En ce qui a trait aux règlements d'aide spéciale, le Comité en a discuté de manière générale à huis clos, afin que tout doute exprimé relativement aux dispenses ne fasse pas l'objet de battage par la presse, et qu'on puisse donner une quelconque explication générale au fait qu'il existe des opinions juridiques à l'appui de l'exercice du pouvoir de dispense par le ministre. Comme vous le savez, la semaine suivante, la presse s'est emparée de cette question à la suite d'enquêtes qui se sont tenues ailleurs, et l'on a rapporté que M. Andras avait déclaré que le pouvoir de dispense des règlements relatifs à l'immigration était tout à fait licite dans des cas particuliers. Cela vient sans aucun doute étayer la décision que le Comité a prise, à huis clos, de demander à votre ministère d'expliquer sur quels motifs il se fonde pour considérer que l'article 57 de la Loi sur l'immigration confère le pouvoir de promulguer des règlements d'aide spéciale.

Je présume que, dans ce cas, vous répondrez que le ministère a agi sur le conseil du ministère de la Justice, ce qui forcera alors le Comité à examiner la question directement avec le ministère de la Justice. C'est une façon de procéder que le Comité a dû adopter à plusieurs reprises, mais vous comprendrez sûrement que le Comité ne peut pas s'adresser directement au ministère de la Justice tant que votre ministère n'a pas expliqué que les règlements sont promulgués sur la foi d'une opinion juridique.

J'espère avoir réussi à traiter de cette question en tenant compte des éléments subjectifs qui peuvent entrer en jeu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller juridique,
G. C. Eglington.

Le 2 juin 1975

M. G. C. Eglington,
Conseiller.

Objet: Règlements de dispense—Immigration

Monsieur:

La présente a trait à votre lettre du 6 mai 1975 concernant les Règlements de dispense.

Les premiers mots de l'article 57 de la Loi sur l'immigration autorisent le gouverneur en conseil à établir des règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de cette Loi. Il est, à mon sens, évident qu'en plus d'édicter de tels règlements, le gouverneur en conseil peut en prescrire d'autres d'ordre général ayant pour effet d'exempter certaines catégories de personnes de leur application (par exemple, l'article 27(3) du Règlement). Si le gouverneur en conseil peut ainsi soustraire à l'application des règlements sur l'immigration certaines catégories de personnes, rien ne semble l'empêcher de prescrire l'exemp-

[*Text*]

specific named individuals as well. We have consulted the Department of Justice on this point.

I trust that this explanation will be satisfactory for the Committee's purposes.

Yours sincerely,

Warren Black,
Director, Legal Services.

September 2, 1975

The Deputy Attorney General of Canada,
Department of Justice.

Dear Mr. Thorson:

Re: Immigration Special Relief Regulations

At its meeting of 26th June last the Standing Joint Committee considered a letter dated June 2, 1975 from the Designated Instruments Officer for the Department of Manpower and Immigration, Mr. W. Black, who is also the Director of Legal Services for that Department. A copy of that letter is attached, together with a copy of a letter addressed to Mr. Black by the Committee's Counsel, bearing date 6th May 1975. After considering Mr. Black's letter, the Standing Joint Committee was not immediately persuaded that the Governor in Council can by regulation exempt categories of persons from the Immigration Regulations, but, even if His Excellency were so empowered, the Committee failed to see that it follows either legally or logically that he may exempt specific named individuals from the same regulations. Rather, it occurred to the Committee that the Immigration Special Relief Regulations, which embody the specific exemptions in individual cases, amounted to a series of exercises of the dispensing power, outlawed by the Bill of Rights, 1689.

It appeared from Mr. Black's letter that the Department of Justice has at some time in the past given an opinion favourable to the practice embodied in the Immigration Special Relief Regulations. However, the Committee was given to understand that the specific opinion given to the Department of Manpower and Immigration is a confidential matter as between solicitor and client. Therefore, the Committee directed that the Department of Justice be asked to provide the Committee with an opinion on the validity of the Special Relief Regulations, including a statement of the grounds on which the Department relies in basing the regulations on the present provisions of the Immigration Act.

Yours sincerely,

Eugene Forsey,
Joint Chairman.

cc: W. Black, Esq.,
Director,
Legal Services, Department of Manpower and Immigration.

[*Interpretation*]

tion de personnes nommément désignées. Nous avons consulté le ministère de la Justice à ce sujet.

J'espère que cette explication sera jugée satisfaisante par les membres du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur du contentieux,
Warren Black

Le 2 septembre 1975

Le Procureur général adjoint du Canada
Ministère de la Justice

Monsieur,

Objet: Règlement de dispense—Immigration

Lors de sa réunion du 26 juin dernier, le Comité mixte permanent a étudié une lettre du 2 juin 1975 de l'Agent des textes désignés du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, M. W. Black, qui est également directeur des services juridiques de ce ministère. Vous trouverez ci-joint, une copie de cette lettre et d'une autre, en date du 6 mai 1975, que le conseiller du Comité a adressée à M. Black. Après avoir étudié la lettre de M. Black, le Comité mixte permanent n'a pas été immédiatement persuadé que le gouverneur en Conseil pouvait, par règlement, exempter certaines catégories de gens des règlements de l'immigration, mais, même si son Excellence pouvait le faire, le Comité ne voit pas comment il s'ensuit, légalement ou logiquement, qu'il peut exempter des personnes nommément désignées de ces mêmes règlements. Au lieu de cela, le Comité s'est avisé que le Règlement de dispense—Immigration, qui concrétise les exemptions dans les cas individuels, représentait une série d'exercices du pouvoir de dispensation proscrite par la Déclaration des droits de 1689.

Il est apparu, d'après la lettre de M. Black, que le ministère de la Justice a, par le passé, donné une opinion favorable à la pratique concrétisée dans le Règlement de dispense—immigration. Cependant, on a laissé entendre au Comité que l'opinion donnée au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration est confidentielle et connue seulement de l'avoué et de son client. Par conséquent, le Comité a ordonné de demander au ministère de la Justice de lui fournir une opinion sur la validité du Règlement de dispense et de lui dire sur quoi le ministère s'est appuyé pour fonder le règlement sur les dispositions actuelles de la Loi de l'immigration.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident,
Eugene Forsey.

c.c. M. W. Black,
Directeur des services juridiques,
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

[*Texte*]

Ottawa, October 28, 1975.

The Honourable E. A. Forsey,
Joint Chairman of the Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Dear Senator Forsey:

Further to your letter to me dated September 2, 1975, I have now had an apportunity to consider at some length your request for a legal opinion concerning the validity of the Immigration Special Relief Regulations. Coincidently, I have received from Mr. Eglington of your Committee a similar request for a legal opinion, and it is apparent that I should attempt to explain to you and to the Committee the difficulty raised for the Department of Justice by such requests.

Under the *Department of Justice Act*, the Minister of Justice and Attorney General of Canada is assigned certain statutory duties and powers to provide legal services and advice to the Government of Canada. These duties and powers, and consequently those of the Minister's officers, do not extend to providing similar services and advice to the Houses of Parliament or to their Committees.

There are, I believe, good reasons for this rule. I am sure you will appreciate the formidable problems of potential conflict of duty that would almost certainly arise for legal officers of the Department if they were required to advise Parliament or a Committee thereof with respect to a legal matter on which they had, advised, or in the future might be called upon to advise, the Government.

As with other legal advice ordinarily provided by lawyers to their clients, legal advice provided by the Department to the Government is provided on a confidential basis. The Department is not at liberty to violate this confidence, which is a circumstance that could well arise if officers of the Department were to attempt to provide advice to a Parliamentary Committee on matters on which they had also advised or were also required to advise the Government.

In this regard, I expect you are aware of the criteria relating to the production of government papers or documents in Parliament, as set forth in the document entitled Appendix B at page 2288 of the House of Commons Debates for March 15, 1973. The first category of such papers or documents which the criteria state should be exempt from production are "legal opinions or advice provided for the use of the Government". While the criteria do not as such have the force of law, they are indicative of the view that has traditionally been taken that legal opinions or advice given to the Government are confidential to the Government and that such confidentiality should be maintained.

I am not aware of any previous occasions on which I or my predecessors have provided formal legal advice or opinions directly to Parliament or to its Committees. As you know there have been many occasions when officers of the Department of Justice have appeared before Committees to provide technical explanations of bills or other legal instruments, but the position has been and remains that formal legal opinions, as distinct from such technical explanations, cannot properly be given since to do so would be to go beyond the functions and duties assigned by Parliament to the Minister of Justice and Attorney General.

[*Interprétation*]

Ottawa, le 28 octobre 1975

L'honorable E. A. Forsey
Coprésident du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Monsieur,

A la suite de votre lettre du 2 septembre 1975, j'ai maintenant eu l'occasion d'examiner votre demande d'opinion juridique au sujet de la validité du Règlement de dispense—immigration. Par coincidence, M. Eglington, de votre Comité, m'a fait une demande semblable et je me dois de vous expliquer à vous ainsi qu'à votre Comité les difficultés soulevées pour le ministère de la Justice par ces demandes.

La Loi sur le ministère de la Justice confère au ministre de la Justice et au Procureur général du Canada la charge et les pouvoirs statutaires nécessaires pour fournir des services et avis juridiques au gouvernement du Canada. Cette charge et pouvoirs, et par conséquent ceux des agents du Ministre, ne comprennent pas la fourniture de ces services aux Chambres du Parlement ou à leurs Comités.

Cette règle est, je pense, justifiée. Je suis sûr que vous comprendrez les problèmes énormes de conflits de fonctions probables qui surgiraient presque certainement pour les avocats du Ministère si on leur demandait de conseiller le Parlement ou un de ses Comités sur une question juridique pour laquelle ils auraient conseillé le gouvernement ou pourraient le faire dans l'avenir.

A l'instar des conseils juridiques habituellement donnés par les avocats à leurs clients, le ministère du gouvernement en fait de même confidentiellement. Le ministère n'a pas le droit de passer outre ce caractère confidentiel, ce qui pourrait fort bien arriver si ses agents devaient conseiller un comité parlementaire sur des questions pour lesquelles ils ont déjà été consultés ou pour lesquelles le gouvernement leur a demandé conseil.

A ce propos, vous êtes sûrement au courant des critères concernant la production des documents du gouvernement au Parlement, tel qu'expliqué dans le document intitulé Appendice B, à la page 2288 des Débats de la Chambre des communes du 15 mars 1973. La première catégorie de documents qui, selon les critères, sont exempts de production sont «les avis juridiques fournis pour l'usage du gouvernement». Bien que les critères en tant que tels n'aient pas force de loi, ils représentent bien l'opinion traditionnelle quant au fait que les avis juridiques ou les conseils à donner au gouvernement sont confidentiels et que ce caractère confidentiel doit être respecté.

Je n'ai connaissance d'une occasion précédente où moi ou un de mes prédécesseurs avons eu à fournir des avis juridiques ou des conseils directement au Parlement ou à ses comités. Comme vous le savez, des agents du ministère de la Justice ont souvent comparu devant des comités pour donner des explications d'ordre technique sur des projets de loi ou autres textes juridiques, mais il demeure que des avis juridiques officiels, indépendamment de ces explications techniques, ne peuvent être donnés puisque ce serait outrepasser les fonctions et les tâches assignées par le Parlement au ministère de la Justice et au Procureur général.

[*Text*]

Accordingly, I regret that I must take the position that I am unable to give the legal opinions requested by yourself and Mr. Eglington. I would hope that the Department of Justice can continue to aid your Committee and others as we have in the past and that you will not hesitate to contact me if, within the ambit of the functions and duties I have mentioned, I or officers of the Department can be of assistance to you or the Committee.

Yours truly,

Deputy Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first letter, then, is that of September 2 from Senator Forsey to Mr. Thorson; the second is a letter from Mr. Black to Mr. Eglington of June 2; the third is the letter of May 6 from Mr. Eglington to Mr. Black—some of this is in reverse, obviously—then there is Mr. Thorson's reply to Senator Forsey of October 28, and Mr. Eglington's letter to Mr. Thorson of September 15. The field is somewhat wider than it was when we first called the item.

All right, Mr. Eglington. I am sorry to have interrupted you. I do not know why it is that I did not receive this, and perhaps other members of the Committee are in the same position. Has everyone got the material we are talking about? Apparently. No, Senator Cottreau does not. It will be distributed right away. But perhaps the issue should wait until next week. If members have not had a chance to look at information before they come to a meeting, I do not think we should expect to fly quite that much off the seat of our trousers. Let us hold that one until the end of the meeting, if we may, and then come back to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I might intervene for a moment, Mr. co-Chairman, I hope we might get around to it before the end of the meeting because I think it might be useful to have some kind of preliminary comment on it which would enable us to read the material—which I also have not read fully; only some of it—with rather more understanding, so that we can come back to a more careful discussion of it later. I would certainly value certain comments from counsel on it today, if we can have them without encroaching unduly on other business or keeping ourselves here too late.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The rest of the material does not seem to be of great consequence and probably can be dealt with within half-an-hour; then we can return to this matter if that is the wish of the Committee.

The Canso Zone Marine Traffic Regulations under the Canada Shipping Act, P.C. 1974-183 and SOR/74-79. There is a five-point commentary by counsel, printed herewith.

SOR/74-79

CANSO ZONE MARINE TRAFFIC REGULATIONS
Canada Shipping Act
P.C. 1974-183

[*Interpretation*]

Ainsi, je suis désolé de devoir vous refuser, ainsi qu'à M. Eglington, l'avis juridique demandé. J'espère que le ministère de la Justice pourra continuer à aider votre Comité ainsi que les autres, comme par le passé, et que vous n'hésiterez pas à me consulter si, dans le cadre des fonctions et tâches que j'ai mentionnées, les agents du ministère ou moi pouvons vous être d'une assistance quelconque à vous ou à votre Comité.

Agréez, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre

Le coprésident (M. McCleave): La première lettre est donc celle que le sénateur Forsey a adressée le 2 septembre à M. Thorson; la deuxième est celle de M. Black à M. Eglington le 2 juin; la troisième est celle du 6 mai adressée par M. Eglington à M. Black—et inversement il va sans dire—et ensuite la réponse de M. Thorson au sénateur Forsey le 28 octobre, et la lettre de M. Eglington à M. Thorson le 15 septembre. Notre champ s'agrandit.

Très bien, monsieur Eglington. Excusez-moi de vous avoir interrompu. Je ne comprends pas pourquoi ne je n'ai pas reçu ces documents et peut-être que d'autres membres du Comité sont dans le même cas. Est-ce que tout le monde a reçu la matière que nous discutons? Apparemment oui. Non, le sénateur Cottreau ne l'a pas reçue. Nous allons en faire immédiatement la distribution. Peut-être ferions-nous bien de remettre la question à la semaine prochaine. Si les membres du Comité n'ont pu consulter les documents avant de se présenter ici, je ne vois pas que nous puissions en si peu de temps leur mettre le feu au derrière. Remettons ceci à la fin de la séance, puis nous y reviendrons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous voulez bien me permettre une brève intervention, monsieur le coprésident, nous pourrions peut-être y revenir avant la fin de la séance, car il pourrait nous être utile d'entendre certaines observations initiales qui nous éclaireraient sur la matière—je n'en ai encore lu que des passages—et nous permettraient un débat plus au point plus tard. J'aimerais certainement entendre les commentaires du conseiller aujourd'hui si nous le pouvons sans empiéter sur d'autres travaux ou prolonger la séance outre mesure.

Le coprésident (M. McCleave): Le reste des documents ne semblent pas être de première importance et nous pourrons sans doute passer le tout en une demi-heure; nous pourrions ensuite revenir à cette question si tel est le bon vouloir du Comité.

Nous passons aux règlements sur le trafic maritime dans la zone de Canso découlant de la Loi sur la marine marchande du Canada, C.P. 1974-183 et DORS/74-79. Le commentaire en 5 points du conseiller est imprimé et compris dans la liasse.

DORS/74-79

RÈGLEMENT SUR LE TRAFIC MARITIME DANS LA ZONE DE CANSO
Loi sur la marine marchande du Canada
C.P. 1974-183

[*Texte*]
November 6, 1975

1. The precise enabling authority for these Regulations would seem to be drawn from various parts of section 635 of the Canada Shipping Act, a copy of which is attached, and, in particular, from the words of section 635(4)(a): "for the *government* and *regulation* of any part or parts of the inland, minor or other waters of Canada".

2. *Section 9(4)*

This provision requires a person on a vessel to use one only of the official languages in communicating by radio telephone with the marine traffic regulating centre. To the extent that any such person is a Canadian there may be a nice point as to whether or not the subsection is inconsistent with sections 2 and 9(2) of the Official Languages Act. Doubtless the English language requirement exists for reasons of comprehension and safety, especially when there will be many ships in the Canso Zone which are officered and manned by persons other than Canadians, to whom communication in English in shipping messages will be customary.

3. *Section 9(6)*

The words "or by any other means interfere with or prevent any person from carrying out his duties under these Regulations" give rise to an initial disquiet. One can envisage what is meant by preventing a person from carrying out his duty (everything from physical restraint to sabotaging mechanical apparatus) but it is harder to comprehend the meaning of "interfere" with any precision. It would be reasonable to expect that the words "by any other means ... interfere with ... any person (from) carrying out his duties ..." would be read *noscitur a sociis* with "monopolize a radio channel" and "interrupt a marine traffic transmission" but one wonders if the draftsman really meant to limit the proscribed interference to interfering with persons transmitting or receiving messages as required by the Regulations, regulations in which other duties than these are, of course, prescribed. The same problem of limitation applies also to the word "prevent" even though, in itself, that word is fairly clear.

Given that breach of section 9(6) can lead to a fine of up to $500 under section 21(1) of the Regulations (the authority for which is section 635(b) of the Act), the subsection should perhaps state more precisely the behaviour to be proscribed in order to indicate, first, whether the interference or prevention relate only to radio transmission and, secondly, whether the "other means" refer to sabotage of radio communications only, or have a wider import relevant to any and all duties laid on people by the Regulations.

[*Interprétation*]
Le 6 novembre 1975

1. Les pouvoirs d'autorisation précis de ce règlement semblent être tirés de diverses parties de l'article 635 de la Loi sur la marine marchande du Canada dont vous trouverez ci-joint un exemplaire, et plus particulièrement du contenu de l'article 635(4)(a): «*l'administration* et la *réglementation* de toute partie ou toutes parties des eaux intérieures, secondaires ou autres du Canada».

2. *Article 9(4)*

Cette disposition exige qu'une personne qui se trouve à bord d'un navire et qui communique par radiotéléphone avec le centre de régulation du trafic maritime ne doit avoir recours qu'à une seule des deux langues officielles. Dans la mesure où cette personne est canadienne, il pourrait être intéressant de chercher à savoir si ce paragraphe n'entre pas en contradiction avec les articles 2 et 9(2) de la Loi sur les langues officielles. Il est certain que la nécessité d'avoir recours à la langue anglaise existe pour des raisons de compréhension et de sécurité, puisqu'un grand nombre de navires peuvent se trouver en même temps dans la zone de Canso dont les officiers et l'équipage ne sont pas canadiens et pour qui il est d'usage courant d'utiliser l'anglais pour communiquer des messages de navigation.

3. *Article 9(6)*

Les mots «de gêner une personne ... ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions conformément aux dispositions du présent règlement ... ou de toute autre façon.» portent quelque peu à confusion. On peut imaginer ce que l'auteur veut dire par empêcher une personne d'exercer ses fonctions (de la contrainte physique jusqu'au sabotage des machines), mais il est plus difficile d'interpréter avec quelque précision la signification de «gêner». Il serait raisonable de supposer que les mots «de gêner ... ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions ...» seraient considérés comme étant *noscitur a sociis* par rapport à «accaparant une voie radiophonique», et «interrompant une émission relative au trafic maritime»; on peut toutefois se demander si l'auteur voulait vraiment limiter les interventions interdites à celles qui concernent les personnes qui transmettent ou reçoivent des messages comme le stipule le Règlement, dans lequel d'ailleurs d'autres fonctions que celles-ci sont bien sûr prescrites. Le même problème de restriction s'applique également au mot «empêcher», même si ce mot est en lui-même assez clair.

Étant donné qu'une infraction à l'article 9(6) peut entraîner l'imposition d'une amende maximale de $500 en vertu de l'article 21(1) du Règlement (dont le pouvoir d'autorisation réside dans l'article 635(b) de la Loi), on devrait peut-être décrire de façon plus précise dans le paragraphe les actes interdits, de façon à indiquer, premièrement, si l'intervention ou l'empêchement ne concerne que la retransmission radiophonique et, deuxièmement, si l'expression «de toute autre façon» ne concerne que le sabotage des communications radiophoniques ou alors si elle a une portée plus grande et touche toutes les fonctions assignées à des personnes en vertu du Règlement.

[*Text*]

4. *"Pollution" and "pollutants"*

These present Regulations contain two provisions relating to marine pollution which might, at first sight, more properly have been made under Part XX (section 727 *et seq*) of the Act: "Pollution".

(i) Section 12(1)(f) requires a master, officer in charge of a vessel or pilot to inform the marine traffic regulator of the description and total weight of *pollutants* on board ship. The words "pollutant" or "pollutants" are nowhere defined in the Regulations. It is true that "pollutant" is defined in section 727(1) of the Act, but that definition is expressly restricted to the purposes of Part XX of the Act. The present Regulations are not made pursuant to any section in that Part. Consequently, it would appear necessary to include in section 2 of these Regulations a definition of "pollutant". It might be enough to suit the purpose to say simply that "pollutant" shall bear the meaning provided for in section 727 of the Act. On the other hand, a different definition might be desired by Authority and there is always the point that if the Regulations are to be as easily understood as may be it is better to avoid incorporation by reference, so that the Regulations will be self-contained.

The requiring of a report of pollutants on board is referrable to section 635(4) of the Act. If a report were to be required under section 732(1)(a) of the Act, that report would have to be furnished not to the marine traffic regulator but to a pollution prevention officer appointed under section 731(1) of the Act.

(ii) Section 17(d) requires the master, officer in charge or pilot of a vessel to report to the marine traffic regulating centre his awareness "that any pollution of the waters has occurred", and to do so as soon as possible after he becomes so aware. In the absence of a definition of "pollution" or "pollutant" this duty lacks any specificity. Breach of the duty is, of course, an offence.

Requiring a report that a state of pollution of water exists would seem referrable to section 635(4) of the Act. However, there seems to be no power under Part XX to require such a report unless the pollution is caused by the master's own vessel (section 728(2).

5. *Section 4(b) and (c)—Powers of the Marine Traffic Regulator*

The Marine Traffic Regulator is empowered to issue instructions to authorize "certain actions" "subject to any conditions he deems necessary". While this all-encompassing power amounts to a sub-delegation of the power conferred upon the Governor in Council by section 635 of the Act, it is limited by the substance of the Regulations. Moreover, it is hard to envisage how Regulations could provide for the minute detail of marine movements. The fault would seem to lie in the enabling power which, embodied in a very ancient Act, is rather unsuited to the use to which it is here being

[*Interpretation*]

4. *«Pollution» et «polluants»*

Le présent règlement contient deux dispositions visant la pollution marine, qui pourraient, à première vue, avoir été rédigées d'une façon plus convenable en vertu de la partie XX (article 727 et suivants) de la Loi: «Pollution».

(i) L'article 12(1)(f) exige que le capitaine, l'officier responsable ou le pilote d'un navire fournisse au régulateur du trafic maritime les renseignements concernant la description et le poids total des *polluants* à bord. Les mots «polluant» ou «polluants» ne sont nulle part définis dans le règlement. Il est vrai que «polluant» est défini dans l'article 727(1) de la Loi, mais il est précisé que cette définition ne s'applique qu'aux fins de la partie XX de la Loi. Le présent règlement n'a pas été rédigé en vertu d'un des articles de cette partie. Il semblerait donc nécessaire d'inclure à l'article 2 de ce règlement une définition de l'expression «polluant». Il pourrait suffire à cette fin de dire simplement que «polluant» doit avoir la même signification que celle que contient l'article 727 de la Loi. D'autre part, il se peut que l'Administration souhaite avoir une définition différente et l'on peut aussi toujours faire valoir que si l'on souhaite avoir des règlements compréhensibles, il est préférable d'éviter les intégrations par référence, de sorte que le règlement soit complet en lui-même.

En ce qui concerne la nécessité de présenter un rapport sur les polluants à bord, on pourrait se référer à l'article 635(4) de la Loi. En effet, si la présentation d'un rapport était exigée en vertu de l'article 732(1) de la Loi, ce rapport devrait être présenté non pas à un régulateur du trafic maritime, mais bien à un fonctionnaire chargé de la prévention de la pollution, qui aurait été nommé en vertu de l'article 731(1) de la Loi.

(ii) L'article 17(d) exige que le capitaine, l'officier responsable ou le pilote d'un navire signale au centre de régulation du trafic maritime «toute pollution des eaux» et ce dès qu'il s'est rendu compte de cette situation. Étant donné qu'il n'y a pas de définition de «pollution» ou de «polluant», cette obligation manque de précision. Un manquement à cette obligation constitue bien sûr une infraction.

En ce qui concerne le fait d'exiger que l'on signale l'existence d'un état de pollution des eaux, il semble que l'on pourrait se référer à l'article 635(4) de la Loi. Il semble toutefois qu'il n'existe aucun pouvoir dans la partie XX qui permettre d'exiger semblable rapport, à moins que la pollution ne soit causée par le navire même du capitaine (article 728(2)).

5. *Article 4(b) et (c)—Pouvoirs du régulateur de circulation maritime*

Un régulateur du trafic maritime peut donner certaines instructions afin de permettre à des personnes de prendre «certaines mesures», «aux conditions qu'il juge nécessaires». Bien que ce pouvoir global corresponde en fait à une sous-délégation du pouvoir conféré au gouverneur en conseil par l'article 635 de la Loi, il est limité par le fond même du règlement. Il est de plus difficile d'envisager de quelle façon les règlements pourraient prévoir la description détaillée des mouvements de navigation. La faute semble en être imputable au pouvoir d'autorisation qui, étant intégré à une

[*Texte*]

put. A new Maritime Code Bill has been prepared and, since as vast an array of statutory instruments will emanate from it, if enected, as from the Shipping Act, a study of the Bill's enabling powers might be a worthwhile endeavour.

On the view of the power to sub-delegate taken by the Crown's lawyers, the sub-delegation provided for in section 4(b) and (c) is fully supported by the text of section 635 of the Act because of the use of the words "provide for". Vide Proceedings of the Special Committee of the House of Commons on Statutory Instruments, 1968-1969, Appendix B, page 256 at page 257-258.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point number 1. Actually, you say, Mr. Eglington, that the precise enabling authority would seem to be drawn from various parts of Section 635 but the document shows clearly that it is drawn from that particular section. I do not think the department really can be faulted, in that it does say: "on the recommendation of the Minister of Transport pursuant to Section 635 of the Canada Shipping Act". I think they have identified their authority reasonably, do you not?

Mr. Eglington: That was not meant to be an adverse comment. It was simply to say that Section 35 is fairly substantial and the root of the matter seemed to lie in subsection 4(a).

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Fine. Thank you.

Number 2, delaing with Section 94 of these regulations. In this case there was a requirement of the person to use English in communication by radio-telephone with the Marine Traffic Regulating Centre. So this regulating centre, I presume, would be located in that particular part of Nova Scotia. Am I correct in that?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it was likely that the only other language besides English that might be used there would be Gaelic. That is the other official language.

Is there any comment about this language matter?

The third point in the commentary is Section 96, concerning interference with the messages.

Mr. Eglington: This appears to be a matter of obscure drafting, Mr. Chairman, in that no precise meaning can be given to the offence which is described. I would appreciate that it would then become a matter for a court to determine whether or not somebody had interfered, but it seems a rather poor approach to things to leave it as vague as that when something could be specified in the regulation and avoid unnecessary litigation over it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I took the use of the word "interfere" to imply a sort of animus, that is, a deliberate intention, if you will, not just somebody blundering on that particular circuit.

[*Interprétation*]

loi très ancienne, est plutôt mal adapté aux fins auxquelles il a ici servi. Un projet de loi sur un code maritime a été préparé et comme il en découlera, s'il est adopté, autant de textes réglementaires que ce fut le cas avec la Loi sur la marine marchande, il serait peut-être extrêmement utile d'entreprendre une étude des pouvoirs d'autorisation de ce projet de loi.

Compte tenu du pouvoir de sous-délégation que se sont arrogés les avocats de la Couronne, la sous-délégation stipulée à l'article 4(b) et (c) est appuyée en totalité par le texte de l'article 635 de la Loi, à cause de l'utilisation des mots «statuer sur». Voir délibérations du Comité spécial de la Chambre des communes sur les textes réglementaires, 1968-1969, Appendice B, page 256 à 257-258.

Le coprésident (M. McCleave): Point numéro 1. Vous dites en fait, monsieur Eglington, que l'autorité semble découler de diverses parties de l'article 635, alors que le document que nous avons ici montre clairement qu'il découle de cet article. Je ne pense pas qu'on puisse vraiment reprocher quoi que ce soit au ministère. On peut en effet lire: «Sur la recommandation du ministre des Transports conformément à l'article 635 de la Loi sur la marine marchande du Canada.» Je pense que ceci définit de façon raisonnable l'autorité nécessaire, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il ne s'agissait pas, en fait, d'un commentaire qui se voulait négatif. Je voulais simplement préciser que l'article 35 est relativement important et que toute la question semble avoir pour point de départ le paragraphe 4 *a*).

Le coprésident (M. McCleave): Oui, très bien. Merci.

Le numéro 2 traite de l'article 94 de ces règlements. Dans ce cas, on a exigé de communiquer en anglais les messages radio du Centre de contrôle de la navigation de la marine marchande. Je présume que ce Centre est situé dans cette partie de la Nouvelle-Écosse. Est-ce exact?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Et il est à présumer que le seul autre langage qui aurait pu être employé autre que l'anglais serait le gaélique. C'est l'autre langue officielle.

Y a-t-il des commentaires au sujet de cette question de langue?

Le troisième point commente l'article 96 concernant l'interception des messages.

M. Eglington: Cela semble surtout provenir d'une formulation indistincte, monsieur le président, car aucun sens précis n'est donné dans la description du délit. J'aimerais qu'un tribunal détermine si oui ou non il y a eu interférence, car c'est une piètre façon de faire que de laisser dans le vague ce qui doit être spécifié par règlement, et éviter tout litige mal venu.

Le coprésident (M. McCleave): J'interprétais le mot «intervention» comme supposant une intention délibérée et non une simple négligence.

[*Text*]

Mr. Eglington: But there is also the problem of whether the interference is restricted to interfering with the transmission of messages or whether it refers to all the duties to be performed under the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. You mean because it uses the words "prevent any person from carrying out his duty".

Mr. Eglington: His duties, and it is not clear that it is confined to marine radio communications.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do other members agree with our counsel's interpretation that perhaps this is somewhat woolly?

The Joint Chairman (Senator Forsey): My latin, Mr. Counsel, is not equal, I am afraid, to translating *noscitur a sociis*. Of course, it would be perfectly clear to all the legal members of the Committee, and probably all the others as well, but it is lost on me.

Mr. Eglington: The usual aphorism, which is not a correct translation, is words of a feather flock together. It simply means that the word is to be given some meaning from the words that surround it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): "To be known by his friends." It is so natural when I read it; it takes me back to Grade 8. You just had the courage to ask what the rest of us were all thinking, Senator Forsey.

Point number 4, dealing with pollution and pollutants.

Mr. Eglington: This is essentially a point that one must notify the existence of something which is not defined, either in the regulations or for the purposes of the regulations, in the Shipping Act. I suspect that what is intended is that the word pollutant is to have the same meaning as it does in Part XX of the Canada Shipping Act, but in Part XX the definition section expressly says that the definition of pollutant is for the purposes of Part XX only. So that it would have to be incorporated into these regulations and that has not been done.

The Joing Chairman (Mr. McCleave): What do you recommend that they . . .

Mr. Eglington: That there be a definition inserted in these regulations that the word pollutant is just to have the meaning ascribed to it in Section 727 of the Shipping Act, or even better, that the definition of pollutant in Section 727 is incorporated word for word in these regulations so that those who read them will know exactly what pollutant is without having to run away to Part XX of the Shipping Act to find out what it does mean.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But if I read this correctly, Mr. Eglington, on the other hand a different definition might be desired.

Mr. Eglington: Yes, well it may be that the authorities do want a different definition.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That would be another possibility. They might write in a special definition for the purpose of this matter.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Il reste à savoir si l'interférence concerne simplement la transmission des messages ou également les devoirs à remplir en vertu des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Vous voulez dire par ce, sont inclus les mots «empêcher toute personne d'accomplir son devoir».

M. Eglington: Ses fonctions, et il n'est pas clair que cela s'applique exclusivement aux communications radio de la marine marchande.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que d'autres membres sont d'accord au sujet de l'interprétation donnée par le conseiller voulant que ceci soit plutôt enchevêtré?

Le coprésident (sénateur Forsey): Mes connaissances latines, monsieur le conseiller, ne vont pas jusqu'à pouvoir traduire *noscitur a sociis*. Cela ne présente naturellement aucune difficulté pour les avocats qui font partie du Comité et sans doute pour les autres de même, mais je suis perdu.

M. Eglington: L'aphorisme ordinaire, dont la traduction n'est pas littérale serait: Les mots qui s'assemblent se ressemblent. C'est-à-dire que le mot doit prendre son sens du contexte environnant.

Le coprésident (M. McCleave): «Être connu de ses amis». C'est tellement simple que lisant cela me reporte à ma huitième année. Vous avez simplement eu le courage de demander ce que nous avions tous à l'esprit, sénateur Forsey.

Le quatrième point traite de pollution et de polluants.

M. Eglington: C'est-à-dire essentiellement qu'il faut signaler l'existence de ce qui n'est pas défini, ni par les règlements, ni aux fins des règlements, dans la Loi sur la marine marchande. Je présume que cela veut dire que le mot polluant doit avoir la même signification qu'à la Partie XX de la Loi sur la marine marchande du Canada; mais la définition de la Partie XX dit précisément que la définition de polluant l'est aux fins exclusives de la Partie XX. Il faudrait donc l'intégrer à ces règlements, ce qui n'a pas été fait.

Le coprésident (M. McCleave): Que recommandez-vous . . .

M. Eglington: Qu'une définition soit insérée dans les règlements qui explique que le mot polluant n'a que le sens strict qui lui est attribué à l'article 727 de la Loi sur la marine marchande; ou mieux encore, que la définition de polluant à l'article 727 soit insérée textuellement dans ces règlements, afin que ceux qui les liront sachent exactement ce que polluant signifie sans avoir à se reporter à la Partie XX de la Loi sur la marine marchande pour en découvrir la signification.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais si je lis bien, monsieur Eglington, il serait peut-être souhaitable par contre d'avoir une définition différente.

M. Eglington: Oui, les autorités compétentes voudront peut-être une définition différente.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est aussi possible. Une définition spéciale sera peut-être formulée à cette fin.

[*Texte*]

• 1610

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Might they not be reluctant to do so if they had to define something in two different ways in two different sections of the same act.

Mr. Eglington: They may be, but if it is a duty to report a pollutant, then the master of the ship ought to know what it is that he has to report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, because they bring human sewage on board. Is that what you are noting, and that—?

Mr. Eglington: There are all sorts of other pollutants on board besides that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Complements of rats and things like that. All right. Your point is made and, I presume, well taken.

Ah, a series of votes.

Point No. 5, Powers of the Marine Traffic Regulators.

Mr. Eglington: There is a subdelegation of power there, which appears impossible to avoid. I suspect that the fact that it is there is because the Shipping Act is simply out of tune with the requirements that it has to serve.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But there is a new bill, is there not?

Mr. Eglington: There is a new bill.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . in the process of being drafted.

Mr. Eglington: It actually has been drafted. Part of it was introduced, I think, two sessions ago but it was not proceeded with.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that the act that has just come before Parliament and has been given second reading by the House of Commons?

Mr. Eglington: I think it is called the Maritime Code.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the one, and I think it is now before the Transport Committee.

The joint Chairman (Senator Forsey): It is even more behind the times than we thought.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I know we will have to break the meeting for these votes. I think probably there are a number involved so it would not be worth while asking members of the Senate to wait behind for our return which might be rather late.

I will get the messenger. SOR/75-417—British Columbia Milk Marketing Levies Order and commentary herewith published and, I think, probably self-explanatory.

SOR/75-417

BRITISH COLUMBIA MILK MARKETING LEVIES ORDER, amendment
Agricultural Products Marketing Act

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): N'hésiteront-ils pas à le faire s'ils doivent définir un même élément de façon différente dans deux articles distincts de la même loi?

M. Eglington: Peut-être, mais s'ils ont comme obligation de déclarer un polluant, le maître du navire devrait savoir ce qu'il doit déclarer.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, car il transporte des déchets humains à bord. Est-ce que vous signalez et est-ce que . . .

M. Eglington: Il y a à bord toutes sortes d'autres polluants.

Le coprésident (M. McCleave): Effectifs complets de rats et ainsi de suite. Très bien. Votre point est à retenir.

Ah, une série de crédits.

Le point numéro 5 traite des pouvoirs exercés par les régulateurs du trafic maritime.

M. Eglington: Il y a là sous-délégation de pouvoirs apparemment inévitable. Je présume que c'est parce que la Loi sur la marine marchande est tout simplement mal imbue des services qu'elle doit rendre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais il y a un nouveau projet de loi, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il y a un nouveau projet de loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est en voie de rédaction.

M. Eglington: Il a été rédigé. Une partie a été présentée, je pense, il y a deux sessions passées, mais on n'y a pas donné suite.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce la loi qui vient d'être déposée au Parlement et qui est passée en deuxième lecture à la Chambre des communes?

M. Eglington: Je pense que cela s'appelle le Code maritime.

Le coprésident (M. McCleave): C'est celle-là et je pense qu'elle est maintenant entre les mains du comité des Transports.

Le coprésident (senateur Forsey): Elle est encore plus arriérée que nous ne l'avions pensé.

Le coprésident (M. McCleave): Je sais que nous allons être obligés d'interrompre notre séance pour aller voter. Comme il y en aura sans doute plusieurs, il ne semble pas justifié de retenir les sénateurs et de leur demander d'attendre notre retour qui pourrait beaucoup tardé.

Je vais faire signe au messager. DORS/75-417: Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique ainsi que le commentaire qui l'accompagne sont publiés et, je pense, s'expliquent d'eux-mêmes.

DORS/75-417

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, modification
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

[*Text*]

November 12, 1975

1. This Order was not published within twenty-three days of registration as required by section 11(1) of the Statutory Instruments Act. The Order is not thereby invalidated, but no prosecution can be brought for disobedience to it in the period before publication.

2. The correct section of the British Columbia Milk Order is section 3. This matter has already been acted upon by the Department of Agriculture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-508—St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges Tariff under the St. Lawrence Seaway Authority Act, and the explanation published hewewith. This follows something that had earlier taken place in the Committee, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was one of our victories.

SOR/75-508

ST. LAWRENCE SEAWAY WHARFAGE AND STORAGE CHARGES TARIFF, amendment

St. Lawrence Seaway Authority Act

October 23, 1975

This amendment was foreshadowed in a letter from Mr. Carvell, Counsel to the Seaway Authority, which was before the Committee on April 24, 1975. The effect of the amendment is to remove the underlined words in the phrase "... grain products that *in the opinion of the Authority* are destined for export from Canada."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SI/75-57—Alberta Milk Marketing Levies Order, commentary and submission contained in the commentary from counsel, and this is published, the submission being the last paragraph of the commentary. Mr. Eglington and Miss Mayrand are suggesting uniformity of practice, and the Department of Agriculture seems pretty amenable to that sort of approach, does it not?

Mr. Eglington: Yes, the department is very co-operative.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are very co-operative indeed.

ALBERTA MILK MARKETING LEVIES ORDER, amendment

Agricultural Products Marketing Act

November 12, 1975

The Alberta Milk Order (SOR/72-89) contains two substantive sections, sections 3 and 4. Section 3 authorizes the Alberta Milk Control Board "to *regulate* the marketing of milk ...", while section 4 authorizes the Board "to fix, impose and collect levies or charges ...". In neither section is there a magic formula so that, in the eyes of the Privy Council Office, any Order made in exercise of the powers conferred under either section will not be a statutory instrument.

[*Interpretation*]

Le 12 novembre 1975

1. Ce décret n'a pas été publié dans les délais, c'est-à-dire au cours des 23 jours qui ont suivi l'enregistrement tel que prévu par l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Ce décret n'est pas de ce fait annulé, mais aucun recours ne peut-être intenté pour son non-respect au cours de la période qui a précédé sa publication.

2. L'article 3 est le seul article pertinent du décret relatif au lait de la Colombie-Britannique. Le ministère de l'Agriculture a déjà pris note de cette question.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-508: Tarif des droits de quai et d'entreposage de la Voie maritime du Saint-Laurent ainsi que son explication sont imprimées et font suite à une discussion ayant déjà été traitée en comité, monsieur Eglington.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Ce fut une de nos victoires.

DORS/75-508

TARIF DES DROITS DE QUAI ET D'ENTREPOSAGE DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT

Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Le 23 octobre 1975

Cette modification était annoncée dans la lettre de M. Carvell, conseiller de la Voie Maritime, laquelle lettre fut soumise au Comité le 24 avril 1975. Cette modification enlève de la phrase les mots soulignés «...grains ou de leurs produits qui, *de l'avis de l'Administration*, sont destinés à l'exportation du Canada.»

Le coprésident (M. McCleave): TR/75-57: Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta et proposition faisant partie du commentaire du conseiller, publiées, la proposition se trouvant dans le dernier paragraphe du commentaire. M. Eglington et M[lle] Mayrand proposent une pratique uniforme et le ministère de l'Agriculture semble bien disposé à cet égard, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, le ministère coopére généreusement.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est le cas de le dire.

DÉCRET SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DE L'ALBERTA

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 12 novembre 1975

Le décret relatif au lait de l'Alberta (DORS/72-89) renferme deux articles importants, les articles 3 et 4. L'article 3 autorise le *Alberta Milk Control Board* «à *réglementer* la commercialisation du lait ...», alors que l'article 4 autorise l'Office à «fixer, imposer et percevoir des cotisations ou droits ...». Aucun article ne contient de formule magique, de sorte qu'aux yeux du bureau du Conseil privé, le décret ordonné dans le cadre des pouvoirs conférés en vertu de l'un ou l'autre article ne sera pas considéré comme étant un texte réglementaire.

[*Texte*]

That problem aside, there is the problem of whether the correct section has been recited for the making of the present Levies Order amendment. On the face of it section 4, and not section 3 as recited, would appear to be the correct enabling power. However, as pointed out in the commentary on SOR/75-220 [Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations (34:33—34:33)] it may be a nice point as to whether a power to regulate carries with it a power to impose levies for administrative purposes and therefore, so long as levies are not being imposed for equalization purposes, resort need not be had to the powers conferred on the Board by section 4 of the Alberta Milk Order.

The whole matter should be taken up with the Department of Agriculture, if for no other reason, to ensure uniformity of practice as between the many Levies Orders made for the different segments of primary production under the ultimate authority of the Agricultural Products Marketing Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next are four items, and they can be all put together. They are SOR/75-60, dealing with the Foreign Claims Czechoslovakia Settlement Regulations; SOR/75-61, the same, but dealing with Hungary; SOR/75-62, the same, but dealing with Poland; and SOR/75-63, the same, but dealing with Roumania; and all of these arising by virtue of the Appropriation Act No. 9 of 1966, and without commentary.

SOR/75-257—International Pacific Halibut Convention Regulations and amendment thereto—and it is out of place.

An hon. Member: It is out of order by one spot.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is out of order by one in the material that was sent—without commentary.

• 1615

SOR/75-326—Ontario fishery regulations under the Fisheries Act, without commentary.

SOR/75-328—National Parks Act regulations and amendment thereunder, without commentary.

SOR/75-335—Nova Scotia shell-fishing, Order 1973, revocation done under authority of the Fisheries Act.

SI/75-60—Agricultural Products Marketing Act, dealing with the Quebec milk marketing levies. That is without amendment.

SI/75-75—The Financial Adminstration Act, again—computer generated mailing list remission order amendment without commentary.

SI/75-76—the same act is involved this time. It is the dried beet pulp remission order.

SI/75-86—under the National Harbours Board Act, the harbour headline at False Creek, Vancouver.

Finally, the Construction materials and equipment for buildings remission order—this is SI/75-88 and again under the Financial Administration Act.

[*Interprétation*]

Ceci mis à part, la question est de savoir si l'on a cité le bon article lorsqu'on a voulu modifier ce décret sur les cotisations. En fait, il semblerait que l'article 4, et non pas l'article 3 tel qu'il est cité, soit le seul capable d'octroyer un tel pouvoir. Cependant, comme il est noté dans le commentaire sur le DORS/75-220, règlements sur les frais de services pour les porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation) (34:33-34:33), il serait bon de savoir si un pouvoir réglementaire renferme en lui-même un pouvoir d'imposer des cotisations à des fins administratives; c'est pourquoi, aussi longtemps qu'on n'impose pas de cotisations à des fins de péréquation, il n'y a pas lieu d'avoir recours aux pouvoirs conférés à l'Office par l'article 4 du décret relatif au lait de l'Alberta.

Toute la question devrait être réexaminée par le ministère de l'Agriculture, si ce n'est que pour s'assurer de l'uniformité des procédures qui figurent aux nombreux décrets sur les cotisations qui ont été adoptés afin de réglementer les différents secteurs de production pri,aire, et ce, conformément à l'autorité fondamentale de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons ensuite 4 postes qui se fusionnent: DORS/75-60, règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie); DORS/75-61, idem, mais concernant la Hongrie; DORS/75-62, idem, mais traitant de la Pologne; DORS/75-63, idem, mais intéressant la Roumanie; tous relevant de la Loi des subsides numéro 9 de 1966 et sans commentaires.

DORS/75-257: règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique—modification et qui n'est pas à sa place.

Une voix: Il s'en faut d'une place pour qu'il soit au bon endroit.

Le coprésident (M. McCleave): Il est déplacé d'une page parmis la matière que nous avons distribuée; sans commentaires.

DOR/75-326—Règlements de pêche de l'Ontario, sans commentaire.

DOR/75-328—Règlements généraux régissant les parcs nationaux et amendements y apportés, sans commentaire.

DOR/75-335—Ordonnance 1973 sur la pêche coquelière en Nouvelle-Écosse, révoquée en vertu de la Loi des pêcheries.

TR/75-60—Loi sur la commercialisation des produits agricoles, cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec. Il n'y a pas d'amendement.

TR/75-75—Loi sur l'administration financière, encore... amendement du décret de remise à l'égard des listes d'envoi d'ordinateur, sans commentaire.

TR/75-76—Encore une fois la même loi. Décret de remise sur la pulpe de betterave séchée.

TR/75-86—Loi sur le Conseil des ports nationaux, ligne de démarcation du port de Vancouver à False Creek.

En dernier lieu, le décret de remise visant les matériaux de construction et le matériel pour bâtiments... il s'agit de TR/75-88, encore une fois en vertu de la Loi sur l'administration financière.

[*Text*]

That completes the agenda. We will not have time to go back as we hoped earlier. I wonder if we should also have the report by counsel of the summit meeting printed. This is a report on the conference with Messrs. McIntosh and Ross, of the office of the legal adviser to the Privy Council Office, held at the Department of Justice, November 21, 1975. I would think that if that is printed it would bring our proceedings out to their usual respectable length. Then we would have the exchanges that we noted earlier that are published and this as well. Then when we deal with statutory instruments next, we could consider the points by Mr. Eglington and Miss Mayrand in this summit meeting.

Does that sound eminently sound to counsel and you, Co-Chairman, and members?

Report on the Conference with Messrs. McIntosh and Ross of the office of the Legal Adviser to the Privy Council Office, *held at the Department of Justice, 21st November 1975*

1. The Legal Adviser maintained, and in no way resiled from any particular of, the interpretation of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act as contained in his letter of 10th June 1975, and as elaborated by him before the Committee on 30th October 1975, to the following effect, namely:

(i) That an instrument is not expressly authorized to be issued, made or established unless it is authorized to be issued, made or established under the name or title of a class of instruments of which the particular instrument is one, i.e., an instruments is not a statutory instrument unles issued, made or established under an enabling power containing a magic formula consisting of the preposition "by" immediately followed by an abstract noun which is the name of a class of instruments;

(ii) That an instrument issued, made or established in the execution of a magic formula will not be a statutory instrument, notwithstanding the magic formula, if its effect is to confer power on another person or body to do some further act or to make rules (On 30th October Mr. McIntosh was led to concede that this exclusion did not accord with the Privy Council Office's practice of regarding as statutory instruments Orders, issued by the Governor in Council under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, which confer on Marketing Boards powers of regulation and of imposition of levies and charges. On Friday last Mr. McIntosh adhered to his interpretation and opined that the Privy Council Office has erred in regarding such Orders as statutory instruments. That they would thereby be removed from scrutiny was not regarded as of great consequence since they were formal documents. However, your counsel would ask why any good can be regarded as coming from removing documents from scrutiny. And they would say that the scrutiny of the regulations actually made by the Marketing Boards in the execution of powers given to them by the Orders in question would be made impossible in terms of criteria 1, 4, 6 and 11 unless the Orders are treated as regulations or as documents which should in the public interest be published in the Gazette under an SI number.);

[*Interpretation*]

Nous en avons donc terminé avec l'ordre du jour. Nous n'avons pas le temps de retourner en arrière comme nous l'avions espéré. De plus, je me demande si nous devrions faire imprimer le rapport de notre avocat au sujet de la réunion au sommet. Il s'agit du rapport de l'entretien tenu entre MM. McIntosh et Ross, conseillers juridiques au Conseil privé qui a eu lieu au ministère de la Justice, le 21 novembre 1975. Je crois que si nous imprimons ce rapport, le procès-verbal de notre séance atteindra sa longueur respectable habituelle. Nous aurions donc les échanges notés précédemment et ceci aussi. Lorsque nous nous pencherons par la suite sur les règlements, nous pourrons étudier les points soulevés par M. Eglington et M^lle^ Mayrand au cours de la réunion au sommet.

Cela semble-t-il une bonne idée à notre avocat, et à vous, coprésident, et aux membres?

Rapport sur la conférence avec M. McIntosh et Ross du Bureau du Conseiller juridique du Conseil privé, tenue au ministère de la Justice, le 21 novembre 1975

1. Le conseiller juridique a maintenu, et ne s'est rétracté en aucune façon et sur aucun détail, l'interprétation de l'article 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, contenue dans sa lettre du 10 juin 1975 et expliquée par lui devant le Comité le 30 octobre 1975, et d'où il ressort:

(i) Qu'on autorise pas formellement un texte à être publié, édicté ou établi à moins qu'il ne soit autorisé à être publié, édicté ou établi sous le nom ou le titre d'une catégorie de textes dont le texte en question fait partie, c'est-à-dire qu'un texte n'est pas un texte réglementaire à moins d'être publié, édicté ou établi aux termes d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique formée de la préposition «par» suivie immédiatement d'un nom abstrait qui est celui de la catégorie de textes;

(ii) Qu'un texte publié, édicté ou établi conformément à une formule magique ne constitue pas un texte réglementaire, nonobstant la formule magique, s'il a pour effet de conférer à une autre personne ou à un organisme le pouvoir d'agir ou de faire des règlements (le 30 octobre, M. MacIntosh a dit qu'il pensait que cette exclusion ne concordait pas avec la pratique du Conseil privé de considérer comme des textes règlementaires les décrets publiés par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, qui confère aux offices de commercialisation le pouvoir d'édicter des règlements et d'imposer des droits et des prix). Vendredi dernier, M. McIntosh s'en est tenu à son interprétation et a émis l'avis que le Conseil privé s'était trompé en considérant ces décrets comme des textes réglementaires. Le fait qu'ils échapperaient par là à l'examen minutieux était considéré comme peu important puisque ce sont des documents officiels. Toutefois, votre conseiller pourrait demander pourquoi il y a le moindre avantage à ce que ces documents échappent à l'examen minutieux. Et ils diraient que l'examen minutieux du règlement, élaboré présentement par les offices de commercialisation en application des pouvoirs qui leur ont été conférés par les décrets en question, serait rendu impossible aux termes des normes 1, 4, 6 et 11 à moins que les décrets soient considérés comme des règlements ou des documents qui devraient dans l'intérêt du public être publiés dans la Gazette avec un numéro de texte réglementaire.

[*Texte*]

(iii) That a document is not an instrument within the opening words of section 2(1)(d) unless

(a) it is a document referred to in the magic formula in the particular enabling power in question; and

(b) it is one of the types of documents listed in the opening words of section 2(1)(d) or is an "other instrument", that phrase being interpreted by the eiusdem generis rule. (No common characteristic has been specified and without it the eiusdem generis rule cannot be applied. Your counsel have tackled this problem at paragraph 5 infra.)

2. The Legal Adviser wished to come to some agreed understanding as to the meaning of section 2(1)(d) of the Act for the joint purposes of the Privy Council Office (and, thereby, of regulation making authorities) on the one side and of the Standing Joint Committee on the other. Since your counsel considered this suggestion to be improper and did not pursue it, no report is possible on what "concessions" the Legal Adviser might have been prepared to make in the way of broadening the Crown's interpretation of section 2(1)(d). Given the finality with which the Crown's view has been put, and was again put on Friday last, it is not easy to imagine how any agreed understanding could be reached otherwise than by the Committee accepting the Crown's interpretation in toto.

3. Your counsel considered an attempt to arrive at an agreed understanding as to the meaning of section 2(1)(d) to be improper for the following reasons:

(i) They did not have the authority to come to any such understanding.

(ii) The Committee ought not to compromise the constitutional position of Parliament by entering into any understanding with the Crown as to what is a matter of law, and not one of procedure or of mere administrative convenience.

(iii) The definition of a "statutory instrument" is a matter of law affecting all subjects, either directly or indirectly. In the absence of express statutory authority in that behalf it ought not to be the subject of a bargain.

(iv) Neither the Committee, nor its counsel, are in a position to bind their respective successors as to the interpretation of section 2(1)(d) or of any of its constituent parts or phrases. Conversely, the Department of Justice has given its opinion on the matter which will forever be applied, short of a judicial interpretation to a different effect. Whatever inconsistencies the Committee may have observed in the application of the Department's interpretation will cease to recur as that interpretation is applied with increasing rigour by the Crown's legal officers whether in the Privy Council Office or in Departments of State.

4. Your counsel advise that in their opinion section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act is not as narrowly confined in its application to documents issued pursuant to statutory authority as the opinion of the Department of Justice would have it. In particular, your counsel advise that in their opinion section 2(1)(d)(i) does not exclude instruments made under statutory grants of subordinate law making power which do not contain a

[*Interprétation*]

(iii) Qu'un document n'est pas un texte en conformité des premiers mots de l'article 2(1)(d) à moins que

(a) Ce ne soit un document mentionné dans la formule magique du pouvoir habilitant en question; et

(b) Que ce soit l'un des genres de documents énumérés dans les premiers mots de l'article 2(1)(d), ou «un autre texte», cette expression étant interprétée suivant la règle *eiusdem generis*. (On n'a pas indiqué de caractéristiques communes et sans cela la règle *eiusdem generis* ne peut pas être appliquée. Votre conseiller s'est attaqué à ce problème au sous-alinéa 5).

2. Le conseiller juridique a voulu parvenir à une entente quant à la signification de l'alinéa 2(1)(d) de la Loi, aux fins communes du Bureau du Conseil privé (et, de ce fait de l'autorité règlementante) d'un côté, et du Comité mixte permanent de l'autre. Puisque vos consillers ont estimé que cette proposition est inacceptable et n'y ont pas donné suite, aucun rapport n'est possible sur les «concessions» que le conseiller juridique aurait été disposé à faire en ce qui concerne l'élargissement de l'interprétation de l'alinéa 2(1)(d) par la Couronne. Étant donné que l'opinion de la Couronne a été formulée péremptoirement, et l'a été à nouveau vendredi dernier, il est difficile d'imaginer comment on pourrait parvenir à une entente, à moins que le Comité n'accepte l'interprétation de la Couronne dans son intégralité.

3. Vos conseillers ont estimé qu'une tentative en vue de parvenir à une entente sur la signification de l'alinéa 2(1)(d) était inacceptable pour les raisons suivantes:

(i) Ils n'avaient pas le pouvoir de parvenir à une telle entente.

(ii) Le Comité ne devrait pas transiger sur la position constitutionnelle du Parlement en concluant toute entente avec la Couronne sur ce qu'est une question de droit, tandis qu'il ne s'agit pas de procédure, ou uniquement de convenance administrative.

(iii) La définition de «texte réglementaire» est une question de droit qui vise tous les sujets, directement ou indirectement. En l'absence d'un pouvoir statutaire formel à ce sujet, elle ne doit pas faire l'objet d'un marché.

(iv) Ni le Comité, ni ses conseillers, ne sont autorisés à astreindre leurs successeurs respectifs à accepter l'interprétation de l'alinéa 2(1)(d) ou d'une quelconque de ses phrases ou de ses éléments constitutifs. Réciproquement, le ministère de la Justice a donné son opinion sur cette question qui sera appliquée indéfiniment, à défaut d'une interprétation judiciaire dans un sens différent. Quelles que soient les contradictions que le Comité ait pu observer dans l'application de l'interprétation qu'a donnée le ministère, elles cesseront de se reproduire puisque cette interprétation est appliquée avec une rigueur croissante par les conseillers juridiques de la Couronne au sein du Bureau du Conseil privé ou des ministères.

4. Vos conseillers déclarent qu'à leur avis, le sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires n'est pas étroitement limité dans son application aux documents publiés conformément à l'autorité statutaire comme le prétend le ministère de la Justice. En particulier, ils déclarent qu'à leur avis le sous-alinéa 2(1)*d*)(i) n'exclut pas les textes établis aux termes des dispositions de la loi qui confèrent le pouvoir de réglementation, et qui ne renfer-

[*Text*]

magic formula such as "by order", "by regulation", "by tariff", etc. That is to say, that it does include instruments made under statutory powers which authorize their issuing, making or establishment whether by proper title or in general terms by conferring subordinate law making power without specifying the name of the document in which that exercise of subordinate law making power is to be embodied. Thus, section 2(1)(d)(i) includes Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act and instruments issued under powers which authorize the prescribing of terms and conditions. What is important is what is issued, made or established and whether it is issued, made or established pursuant to statutory authority, not whether it is by specific title ordered or authorized to be issued, etc.

5. By "other instruments" your counsel understand any document issued pursuant to statutory authority in which is exercised a subordinate law making function. They do not consider that the words "other instrument" can be construed in any other light since if they are interpreted eiusdem generis with the preceding catalogue of documents the only common feature of all the documents listed is that they habitually are the means of exercising a subordinate law making power. Similarly, if the words "other instrument" are read noscitur a sociis with the words that precede them, an identical conclusion flows.

6. Your counsel also advise that in their opinion section 2(1)(d)(i) when read together as a piece does exclude from the definition of a statutory instrument Departmental Guidelines or Instructions or Manuals which are not made in the execution of, or pursuant to, any express statutory authority in that behalf, but under the general statutory power conferred on a Minister of the Crown under a particular statute, or the Government Organization Act, to have the administration of a Department of State. Your counsel are also of the view that such Guidelines, Manuals or Instructions are likely, in any particular case, to be excluded from the definition of a statutory instrument by the terms of section 2(1)(d)(v) (second branch) as documents "whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision . . .". Whether or not they are excluded on this ground also would vary from case to case as the document in question did or did not contain more than advice or information and as the effect of ignoring its terms would or would not lead to disciplinary proceedings against the officer so ignoring its terms.

7. Your counsel are not, however, satisfied that the Immigration Guidelines and Manuals fall within the class of documents excluded by section 2(1)(d)(i) and/or section 2(1)(d)(v). Your counsel consider that the Guidelines and Manuals could be considered to be made pursuant to the powers expressly conferred on the Minister by section 58 of the Immigration Act to make

> ". . . regulations not inconsistent with this Act, respecting .... the duties and obligations of Immigration Officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere."

For the purposes of determining whether or not the Immigration Guidelines and Manuals are the regulations referred to in that section, the title given to them by the Department, and the authority or status claimed for them by the Department of Manpower and Immigration, or by

[*Interpretation*]

ment pas une formule périmptoire telle que, «par décret», «par règlement», «par tarif», etc. C'est donc dire que cela comprend les textes édictés d'après des pouvoirs habilitants qui en autorisent la délivrance, la rédaction ou l'établissement, soit sous un titre précis ou en termes généraux en déléguant le pouvoir d'établir ces règlements sans préciser le nom du document dans lequel l'exercice de ce pouvoir d'autorisation est contenu. Ainsi, l'article 2(1)*d*)(i) comprend les ordonnances de remise établies en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et des textes réglementaires établis conformément aux pouvoirs qui autorisent l'imposition de conditions. L'important est ce qui est fait, édicté ou établi et de savoir s'il l'a été conformément à un pouvoir habilitant, et non pas de savoir s'il est, sous un titre précis, prescrit ou autorisé à être édicté, etc.

5. Par «tout autre texte», vos conseillers désignent tout document édicté selon un pouvoir d'autorisation par lequel est exercé un pouvoir de délégation. Ils ne sont pas d'avis que l'expression «tout autre texte» puisse être interprétée d'une autre façon puisque si on considère qu'ils sont de la même nature que la série de textes précédents, le seul point commun de tous ces textes est qu'ils sont habituellement l'instrument de l'exercice d'un pouvoir de délégation. De la même façon, si l'expression «tout autre texte» est séparée des mots qui la précèdent, on en vient à la même conclusion.

6. Vos conseillers ont également exprimé l'opinion que l'article 2(1)*d*)(i), lorsqu'il est considéré comme entité complète, exclut de la définition de texte réglementaire les directives instructions ou manuels ministériels qui ne sont pas établis conformément à un pouvoir habilitant précis, mais en vertu du pouvoir habilitant d'ensemble conféré à un ministre de la Couronne en vertu d'une loi précise ou de la Loi sur l'organisation du gouvernement et qui l'autorise à administrer un ministère de l'État. Vos conseillers sont également d'avis que ces directives, manuels ou instructions peuvent, dans tout cas particulier, être exclus de la définition de textes réglementaires en vertu de l'article 2(1)*d*)(v) (deuxième division) parce qu'ils seraient des documents «dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision . . . «. Ils pourraient ou non être exclus pour ces raisons, selon les cas, si le texte en question contient ou non plus que des avis ou des renseignements et si la conséquence de l'ignorance de ses clauses entraînait des mesures disciplinaires qui seraient prises contre l'employé qui les ignorerait.

7. Vos conseillers ne considèrent toutefois pas que les directives et manuels sur l'immigration sont compris dans la catégorie de textes exclus par l'article 2(1)*d*)(i) et ou l'article 9(1)*d*)(v). Ils sont d'avis qu'on pourrait considérer que les directives et manuels ont été établis conformément aux pouvoirs, conférés au ministre par l'article 58 de la Loi sur l'immigration, de faire

> « . . . des règlements, non incompatibles avec la présente loi, visant . . . les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre par l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

Aux fins de déterminer si le Guide de l'immigration et les Directives sur l'immigration font partie des règlements mentionnés à cet article, le titre que leur confère le Ministère ainsi que l'autorité ou le statut revendiqué pour eux par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, ou

[*Texte*]

the Department of Justice are, without more, irrelevant. It would certainly be odd if a regulation is valid, even if the authority for it is misrecited, so long as there is statutory authority, but, on the other hand, by the mere ascription of a title a document could be removed from the authority of section 58 of the Immigration Act. However, your counsel have not been vouchsafed either a persual of the Guidelines or the detailed reasons which are said to govern their not being statutory instruments and are unable to give an opinion as to whether the Guidelines now in existence do or do not fall within section 58 of the Immigration Act.

8. Since the Department of Justice has adopted a particular and certain interpretation of section 2 (1) (d) (i) and will now through the Legal Adviser to the Privy Council Office enforce that interpretation on the Departments of State, other regulation making bodies and agencies invested with subordinate law making power by the Parliament of Canada, your counsel can see no virtue in discussing the terms of section 2 (1) (d) (i) with the Department of Justice any further. Indeed, your counsel, while reiterating their own opinion that the interpretation of section 2 (1) (d) (i) adopted by the Department of Justice and the Privy Council Office is misconceived, can see no good purpose in contesting it further. It will be applied. The inconsistencies in practice will deminish and any new inconsistencies noted will simply result in the exclusion being more widely construed and applied, as, for example, in the case of Orders under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act.

Your counsel recommend that the Committee might rather wish to consider

(i) whether the exclusions from scrutiny now flowing from section 2 (1) (d) (i) of the Statutory Instruments Act accord with the concept of parliamentary scrutiny of subordinate legislation;

(ii) whether a power should be given to some body to issue a binding determination as to whether any particular document is a statutory instrument, as does the Statutory Instruments Reference Committee at Westminster;

(iii) whether, in the light of any determination under (i) above, an amendment to the definition of a statutory instrument is desirable;

(iv) if amendment is desirable, precisely which classes of documents issued pursuant to statutes of the Parliament of Canada should be classified as statutory instruments and hence be subject to parliamentary scrutiny. (The Legal Adviser to the Privy Council Office has agreed to consider each such class individually and to advise counsel as to whether in his opinion it is included within his present definition of "statutory instrument" or not.)

[*Interprétation*]

par le ministère de la Justice sont, sans plus, sans objet. Il serait certainement étrange qu'un règlement soit valable à condition qu'il y ait un statut d'autorisation, même s'il y a une erreur dans l'énoncé de ce statut; mais, d'autre part, par la simple imputation d'un titre, un document pourrait être soustrait à l'autorité de l'article 58 de la Loi sur l'immigration. Il a toutefois été impossible à vos conseillers d'obtenir une lecture attentive des Directives ou de prendre connaissance des raisons détaillées en vertu desquelles il ne s'agirait de textes réglementaires; nous sommes donc incapables de donner une opinion à savoir si les directives actuelles relèvent de l'article 58 de la Loi sur l'immigration.

8. Comme le ministère de la Justice a adopté une interprétation particulière précise du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) et qu'il en assure maintenant, par l'entremise du conseiller juridique du Conseil privé, la mise en application par les autres ministères, les autres organismes qui font des règlements et les agences investies, par le Parlement du Canada, de pouvoirs de réglementation découlant des lois, vos conseillers ne voient plus l'utilité de discuter plus à fonds les termes du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) avec le ministère de la Justice. En fait, même s'ils réitèrent leur propre conviction que l'interprétation du sous-alinéa 2(1)*d*)(i) qu'ont adoptée le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé, constitue une mauvaise interprétation, ils ne voient pas l'utilité de persister à la contester. Cette interprétation sera mise en pratique et on réduira alors les contradictions; tout nouvel élément de contradiction résultera simplement en une interprétation et une application plus généralisées de l'exclusion, comme ce fut le cas par exemple avec des règlements rédigés en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Vos conseillers recommandent que le Comité examine plutôt

(i) si les exclusions d'examen qui découlent actuellement sous-alinéa 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, sont en accord avec le concept de l'examen parlementaire des règlements découlant des lois;

(ii) Si un pouvoir devrait être accordé à quelque organisme en vue de rendre des décisions exécutoires à savoir si un document donné est un texte réglementaire; ce pouvoir serait semblable à celui du Comité de référence des textes statutaires de Westminster;

(iii) si, à la lumière des décisions rendues en vertu de (i), ci-dessus, il est souhaitable d'apporter une modification à la définition d'un texte réglementaire;

(iv) si la modification est souhaitable, quelles sont, précisément, les catégories de documents publiés en application de lois du Parlement du Canada qui devraient être classés comme textes réglementaires et pouvoir, en conséquence, faire l'objet de révision de la part du Parlement. (Le conseiller juridique auprès du bureau du Conseil privé a accepté d'étudier chacune de ces catégories) séparément afin de déterminer si les divers documents concernés sont ou non des «textes réglementaires» selon la façon dont on définit ces termes à l'heure actuelle.

[*Text*]

(v) whether all documents issued pursuant to statutes of the Parliament of Canada should be centrally filed so that their status as statutory instruments or otherwise could be ascertained. (At present statutory instruments not published in the Canada Gazette come to the notice of the Committee and counsel by deliberate referral by some Departments, e.g. National Defence, by word of mouth and by accident.)

Your counsel appreciate that it would be helpful to Committee members if they were to say precisely what documents or classes of documents are not statutory instruments in the eyes of the Department of Justice. However, they can not do so. It is simply impossible to categorize the documents excluded from the definition of "statutory instrument" without an exhaustive study of the enabling powers in all the statutes of Canada. While those enabling powers have been catalogued, first by M^me^. H. Immarigeon for the MacGuigan Committee and latterly by the Law Reform Commission, they have never been examined as to the application of section 2 (1) (d) (i) of the Statutory Instruments Act. Your counsel simply lack the time and resources to do so.

All your counsel are able to say is that any document produced other than under an enabling power containing a magic formula will not be regarded as a statutory instrument, that any document by which one subordinate confers power to act or to make rules upon another subordinate will not be regarded as a statutory instrument, that some documents will not be regarded as being instruments and, therefore, cannot be statutory instruments.

9. In conclusion, your counsel are of the opinion that the Committee can logically proceed to report to Parliament that section 2(1) (d) (i) is unsatisfactory and that amendments to the Statutory Instruments Act are desirable whether or not the Committee accepts as legally correct the interpretation placed on section 2(1) (d) (i) by the Department of Justice and whether or not the Committee considers the view of its counsel as in any way compelling.

Your counsel respectfully draw the Committee's attention to Appendix C to the document "The Nature of a Statutory Instrument (Cont'd)" published as Appendix "RSI-23" in the Proceedings of 30th October 1975 (44:28—44:30).

Your counsel would recommend that surveillance of enabling powers in Bills be instituted immediately so that the absence of magic formulae will not go unnoticed. Until some permament solution to the definition of a statutory instrument can be legislated—and your counsel have learned to think in terms of long periods of time, even if not patiently—scrutiny of the enabling powers, consequential questions to the Minister sponsoring a Bill and possible amendment by inserting magic formulae where appropriate would seem to offer the best hope of ensuring and maintaining parliamentary scruting of delegated legislation.

[*Interpretation*]

(v) si tous les documents publiés en vertu de lois du Parlement du Canada devraient être consignés dans un registre central de manière qu'il soit possible de préciser s'il s'agit vraiment de textes réglementaires ou de textes de toute autre nature. (A l'heure actuelle, les textes réglementaires non publiés dans la Gazette du Canada sont portés à la connaissance du Comité et du conseiller par certains ministères, comme celui de la Défense nationale, qui prennent cette initiative délibérément, par des communications verbales et par accident.)

Vos conseillers se rendent fort bien compte qu'il serait utile que les membres du Comité sachent précisément quels documents ou catégories de documents ne sont pas des textes réglementaires de l'avis du ministère de la Justice, mais cela demeure impossible. En effet, il est impossible de déterminer à quelle catégorie appartiennent les documents exclus de la définition des termes «textes réglementaires» sans mener une étude exhaustive des pouvoirs habilitants prévus dans toutes les lois du gouvernement canadien. Bien que ces pouvoirs habilitants aient été répertoriés, d'abord par M^me^ H. Immarigeon pour le Comité MacGuigan et ensuite par la Commission de réforme du droit, il n'ont jamais fait l'objet d'un examen au regard de l'application de l'article 2(1)*d*)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. Votre conseiller n'a ni le temps ni les ressources voulues pour prendre une telle initiative.

Vos conseillers peuvent déclarer sans hésitation que tout document non produit en vertu d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique ne peut être considéré comme un texte réglementaire, que tout document dans lequel un subordonné confère le pouvoir d'agir ou d'adopter des règlements à un autre subordonné ne peut non plus être considéré comme un texte réglementaire, et que d'autres documents, enfin, ne peuvent tout simplement pas être considérés comme des documents officiels, ni comme des textes réglementaires en conséquence.

9. En conclusion, vos conseillers sont d'avis que le Comité peut sans hésitation aviser le Parlement qu'il considère que l'article 2(1)(*d*)(*i*) est insatisfaisant et que des modifications devraient être apportées à la Loi sur les textes réglementaires, que le Comité considère comme acceptable ou inacceptable sur le plan juridique la façon dont le ministère de la Justice interprète l'article 2(1)(*d*)(*i*) et qu'il considère ou non que l'opinion de ses conseillers s'impose.

Les membres du Comité trouveront à l'annexe C un document intitulé «Nature d'un texte réglementaire (suite)», soit l'annexe «RSI-23» des délibérations du 30 octobre 1975 (44:28—44:30), document revêtant une certaine importance de l'avis de vos conseillers.

Les conseillers recommandent que la surveillance des pouvoirs habilitants prévu dans les projets de loi soit instituée immédiatement afin que l'absence d'une formule magique ne passe pas inaperçue. Tant qu'une solution permanente ne pourra pas être apportée à la définition d'un texte réglementaire par une loi les conseillers ont appris à penser à longue échéance, même s'il ne sont pas patients l'examen des pouvoirs habilitants, les questions consécutives posées au ministre parrainant un projet de loi et les amendements pouvant être apportés en insérant une formule magique là où il le faut, semblent être de meilleur augure pour garantir et maintenir l'examen par le Parlement des législations déléguées.

[*Texte*]

Your counsel understand that by the rules of the Upper House on the consideration of any Bill to amend an existing Act an amendment could be moved to the regulatory powers, if deficient in the matter of magic formulae. Your counsel are, of course, novices in the field of procedure and offer these comments only to indicate that, while the interpretation of "statutory instrument" as imposed by the Department of Justice may have to be accepted for practical reasons for the time being, the Department has not foreclosed all initiatives on the part of the Committee.

An hon. Member: This is the only thing to be published, I take it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the only thing to be published. These are not to be published.

Mr. Eglington: Well, the thing under the dispensing power arises with respect to the immigration special relief regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you want to have this published as well?

Mr. Eglington: Well, I think we should hold that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We will hold that, then.

Do we deal with statutory instruments next week? I know we have the Ombudsman from the CBC and he comes in on Thursday because he could not accommodate us on Tuesday and we have statutory instruments on Tuesday.

The Clerk: Tuesday we have the Dominion Archivist and the Parliamentary Librarian.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then. We do not return to statutory instruments until after our return from Washington, which is more than two weeks' time.

Mr. Eglington: It will be December 18.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Will this put us far behind in our work?

Mr. Eglington: No, it will give us something of a respite.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): With all due deference to the power of his office, I would be willing to scrap the Ombudsman from the CBC and I will tell you why. He told us that he was going to make a presentation to us with examples and I thought that would be useful to members of the Committee. And now he has, if I may say so, the crust to send us the speech that he first presented to the Canadian Bar Association as his jumping off point before the Committee.

This annoys me very, very much. I do not know how other members feel about it; but he did suggest one thing to you, did he not, Senator Forsey? He was going to explain the difficulties that he had . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought so. Perhaps he will even when he appears. Have we got this document from him? I have not seen it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It has been circulated, I think, in the last day or so and it is a speech in both languages that he has delivered to the Canadian Bar Association.

[*Interprétation*]

Les conseillers croient savoir que selon les règles de la Chambre haute concernant l'étude d'un projet de loi visant à modifier une loi en vigueur, un amendement peut être proposé au pouvoir d'édicter des réglements, s'il manque une formule magique. Les conseillers ne sont, bien sûr, pas des experts en procédure et ils présentent leurs remarques seulement pour montrer que, s'il faut pour l'instant et pour des raisons pratiques accepter l'interprétation de l'expression «textes réglementaires» imposée par le ministère de la Justice, le ministère n'a pas interdit toute initiative au Comité.

Une voix: J'en conclus que c'est tout ce qu'il y a à publier.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est tout ce qu'il y a à publier. Ces documents-ci ne sont pas à publier.

M. Eglington: Pour ce qui est de la question du règlement de dispense qui ne pose dans le cadre du règlement d'aide spéciale relatif à l'immigration.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que nous le publions aussi?

M. Eglington: Je crois que nous devrions le retenir.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous le retiendrons.

Parlerons-nous des instruments statutaires la semaine prochaine? Je sais que nous aurons l'Ombudsman de Radio-Canada qui viendra jeudi parce qu'il ne pouvait pas venir mardi, et nous pourrions avoir l'examen des règlements statutaires mardi.

Le greffier: Mardi, nous accueillons l'archiviste fédéral et le bibliothécaire parlementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous n'examinerons pas les règlements statutaires avant notre retour de Washington, c'est-à-dire dans plus de deux semaines.

M. Eglington: Ce sera le 18 décembre.

Le coprésident (M. McCleave): Notre travail s'en trouvera-t-il beaucoup retardé?

M. Eglington: Non, cela nous reposera.

Le coprésident (M. McCleave): Avec tout le respect dû à son poste, je serais disposé à rayer l'ombudsman de la Société Radio-Canada de notre liste et je vais vous dire pourquoi. Il nous a dit qu'il allait nous présenter un mémoire et des exemples et j'ai pensé que cela pourrait être utile aux membres du Comité. Et maintenant il a, si je peux m'exprimer ainsi, le toupet de nous envoyer le discours qu'il a prononcé devant le Barreau canadien à titre de point de départ pour sa comparution devant le Comité.

Cela m'ennuie énormément. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais il m'avait dit une chose n'est-ce pas, sénateur Forsey? Il allait nous expliquer les difficultés qu'il éprouvait . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je le croyais. Peut-être le fera-t-il lorsqu'il comparaîtra. Avons-nous reçu le document? Je ne l'ai pas vu.

Le coprésident (M. McCleave): On l'a distribué, je crois, ces derniers jours. Il s'agit d'un discours en français et en anglais qu'il a prononcé devant l'Association du Barreau canadien.

[*Text*]

Mr. Hnatyshyn: I am sorry, I do not mean to interrupt you. Maybe I misunderstood but I thought possibly the Chair had received his background material. Was that intended to be his presentation as far the CBC ombudsman is concerned, or am I just making the wrong assumption? I rather thought that the material might have been sent by way of background material, but it would be interesting to find out whether he has plans to make a specific written presentation in advance of his appearance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will try to find that out this afternoon, or before the week-end. Thank you very much.

[*Interpretation*]

M. Hnatyshyn: Je regrette, je ne veux pas vous interrompre. J'ai peut-être mal compris, mais je croyais que la présidence avait reçu sa documentation. Est-ce que je fais erreur? Est-ce là sa présentation de l'ombudsman de Radio-Canada? Il me semble que les documents ont peut-être été envoyés à titre de documentation, mais il serait intéressant de savoir s'il a l'intention de présenter un document écrit avant sa comparution.

Le coprésident (M. McCleave): Nous essayerons de le savoir cet après-midi, ou au plus tard, avant la fin de semaine. Je vous remercie beaucoup.

Issue No. 52

Thursday, December 4, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 52

Le jeudi 4 décembre 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Phillips	Robichaud—(8)
Riel	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Michael A. Measures

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDER OF REFERENCE

OF THE HOUSE OF COMMONS

Wednesday, December 3, 1975

Ordered,—That Members of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, accompanied by the necessary supporting staff, be authorized to travel outside of Canada, namely to Washington, D.C., U.S.A.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mercredi 3 décembre 1975

Il est ordonné,—Que les membres du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires accompagnés du personnel de soutien nécessaire, soient autorisés de se rendre à l'étranger, et plus précisément à Washington, D.C., États-Unis.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate:

December 2, 1975

The Honourable Senator Cottreau for the Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, presented its Sixth Report as follows:—

TUESDAY, December 2, 1975.

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Sixth Report as follows:

In relation to its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974: namely "Guidelines for Motions for the Production of Papers" and "the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business";

Your Committee recommends that Members of the Committee, accompanied by the necessary supporting staff, be authorized to travel outside of Canada, namely to Washington, D.C., U.S.A.

Respectfully submitted,

EUGENE A. FORSEY,
Joint Chairman.

The Honourable Senator Cottreau for the Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Austin, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

December 3, 1975

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Sixth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be adopted now.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

RAPPORT AU SÉNAT

Extraits des *Procès-verbaux* du Sénat:

Le 2 décembre 1975

L'honorable sénateur Cottreau pour l'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son sixième rapport, comme suit:

Le MARDI 2 décembre 1975.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son sixième rapport comme suit:

En ce qui a trait aux ordres de renvoi du jeudi 19 décembre 1974, à savoir: «L'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents» et «l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques»;

Votre Comité recommande que les membres du Comité, accompagnés du personnel de soutien nécessaire, soient autorisés de se rendre à l'étranger, et plus précisément à Washington, D.C., États-Unis.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
EUGENE A. FORSEY.

L'honorable sénateur Cottreau pour l'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le 3 décembre 1975

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du sixième rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, December 2, 1975

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SIXTH REPORT

In relation to its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974: namely "Guidelines for Motions for the Production of Papers" and "the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business", your Committee recommends that Members of the Committee, accompanied by the necessary supporting staff, be authorized to travel outside of Canada, namely to Washington, D.C., U.S.A.

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 2 décembre 1975

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

En ce qui a trait aux ordres de renvoi du jeudi 19 décembre 1974, à savoir: «L'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents» et «l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques», votre Comité recommande que les membres du Comité, accompagnés du personnel de soutien nécessaire, soient autorisés de se rendre à l'étranger, et plus précisément à Washington, D.C., États-Unis.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 45*) is tabled.

Respectfully submitted,

[*Concurred in on Wednesday, December 3, 1975*]

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 45*) est déposé.

Respectueusement soumis,

[*Adopté le mercredi 3 décembre 1975*]

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 4, 1975
(54)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.03 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Frosey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave, Reid and Robinson.

Witness: Mr. Robert Cooper, of the TV program "CBC Ombudsman".

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1975, relating to Guidelines for Motions fo the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

Agreed,—That a meeting of the Committee be called for Friday, December 12, 1975 at 9.30 a.m.

The witness gave an opening statement and answered questions.

Agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the appropriate Ministers, departments or agencies, with respect to certain matters referred to by the witness.

Agreed,—That consideration will be given to further matters which may be conveyed to the Committee by the witness.

At 12.28 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1975
(54)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave, Reid et Robinson.

Témoin: M. Robert Cooper, du programme télévisé «CBC Ombudsman».

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974, portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule n° 13*).

Il est convenu,—Qu'une séance du Comité soit convoquée pour le vendredi 12 décembre 1975, à 9 h 30.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec les ministres, ministères ou organismes compétents, concernant certaines questions évoquées par le témoin.

Il est convenu,—Que l'on étudiera les autres questions que le témoin pourrait soumettre au Comité.

A 12 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Michael A. Measures
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 4, 1975

• 1102

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a goodly gathering on hand this morning for the transaction of our Tuesday business dealing with freedom of information and the government guidelines on production of information.

Before we welcome Mr. Robert Cooper of the television program "CBC Ombudsman", it can be stated that there is a full program laid on for us in Washington next week and the Clerk has details which he will be sending to members this afternoon.

Will we have any documentary information to accompany us, such as the American Freedom of Information Act, which every member should be armed with?

The Joint Clerk (Mr. Bouffard): This will be made available on their arrival in Washington.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have a copy of that act already.

The Joint Clerk (Mr. Measures): That has been distributed to the member.

Senator Godfrey: We might want the Australian papers we were given.

The Joint Clerk (Mr. Measures): The members have that as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The American Freedom of Information Act is really what we will be studying rather in depth.

I have confirmed our motion for agreement to travel, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So have I, and it has been adopted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And both have been adopted.

I will ask the Clerk if he would circulate to all members before the end of the day the tentative agenda of what is to take place in Washington. He has discussed it with me and it seems that we will be having a goodly amount of excellent first-rate source material presented to us.

We do have Mr. Baldwin's motion. I have talked about it to him beforehand and I think Mr. Baldwin is agreeable that we put it off until after Washington. But he does not want it long put off thereafter and, therefore, if it is agreeable to the Committee, we will meet on the Friday morning after we come back from Washington next week so that we can deal with our assignment regarding the Tuesday business so that we know where we sit before the House rises at Christmas time.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Thank you, Mr. Chairman. May I confirm that we have had discussions, and I have also discussed it with other members of the Committee. My anxiety of course rests solely in the fact that we may well be proroguing on December 19. That is not certain yet, but that is a desirable objective to which we are bending our efforts.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 4 décembre 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): La séance est ouverte et nous avons ici une bonne assistance ce matin, ce qui nous permettra de discuter des affaires de mardi c'est-à-dire la liberté de l'information et les directives gouvernementales se rapportant à la communication de l'information.

Avant d'accueillir M. Robert Cooper de l'émission télévisée: «CBC Ombudsman», je voudrais dire que nous avons tout un programme prévu pour la semaine prochaine, à Washington, et notre greffier dispose des renseignements voulus qu'il vous fournira cet après-midi.

Disposerons-nous de tous les documents nécessaires tels que la Loi américaine sur le libre cours de l'information dont chaque membre du Comité devrait avoir une copie?

Le cogreffier (M. Bouffard): Ce document sera fourni à l'arrivée à Washington.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'en ai déjà un exemplaire

Le cogreffier (M. Measures): Les membres l'ont reçu.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions avoir besoin de documents, australiens.

Le cogreffier (M. Measures): Les membres les ont aussi reçus.

Le coprésident (M. McCleave): En fait, c'est cette loi que nous allons étudier d'une façon approfondie.

J'ai confirmé notre motion nous permettant de voyager, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi aussi, et elle a été adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Les deux ont été adoptées.

Je vais demander au greffier s'il veut bien aujourd'hui distribuer le programme provisoire de nos activités à Washington. Nous en avons discuté et nous entendrons apparemment des exposés excellents.

Nous avons à étudier la motion de M. Baldwin et, après en avoir discuté avec lui, je pense qu'il est d'accord pour que nous remettions cette étude à plus tard, c'est-à-dire après notre visite à Washington. Cependant, M. Baldwin ne veut pas qu'on en retarde trop l'étude; par conséquent si le Comité est d'accord, nous nous réunirons vendredi matin dès notre retour de Washington afin que nous puissions traiter des questions touchant la séance de mardi afin que nous sachions où nous en sommes avant que la Chambre n'ajourne pour le congé de Noël.

Monsieur Baldwin, vous avez la parole.

M. Baldwin: Merci, monsieur le président. Je confirmerai donc que nous en avons discuté ensemble, ainsi qu'avec les autres membres du Comité. Ce qui m'inquiète naturellement, c'est que, très probablement, il va y avoir prorogation le 19 décembre, bien que ce ne soit pas encore certain, mais c'est l'objectif auquel nous tendons.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is my birthday. I think that would be a very fitting tribute to the hard work that I have been going through.

Mr. Baldwin: That is another reason. I will suggest to the Government House Leader that we celebrate your birthday by proroguing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): By chasing me out of town.

Mr. Baldwin: Yes. And I hate to think that having had the terms of reference and had a year that we do not at least make a report to both Houses.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is everybody agreed that we meet on the Friday, a week tomorrow, upon our return? We will be returning the Thursday night from Washington and this would mean a meeting at 9.30 on Friday morning. It is solely for the purpose of dealing with Mr. Baldwin's motion and considering what we are going to do, how we will approach this matter of the Tuesday business. This is agreeable, I take it.

Some hon. Members: Agreed.

The joint Chairman (Mr. McCleave): All right. One other thing that I can report with regard to our counsel and staff for the statutory instruments is that they will be signing contracts today with the House of Commons, and I think that probably disposes of all the difficulties we have had over the year.

I should note for the record that I made one correction at the last moment. The amount of holidays that they had last year had been four weeks instead of three weeks and I took the liberty of asking Mr. Edouard Thomas, the official of the House of Commons who is entering into the contract with each of the three, to change the three weeks to four weeks. I hope that meets your approval. We would not be giving them any difference in that respect than they had last year.

The other matter is that it is now in order for us to look for two students to help Mr. Eglington and Miss Mayrand during the summer. If you know of any bright young men or women in your areas who are interested in the field of statutory instruments, then would you get the names to us and this Committee can make a decision on that as quickly as possible.

Senator Forsey.

• 1105

The joint Chairman (Senator Forsey): We have with us this morning the CBC Ombudsman, Mr. Robert Cooper, and I shall ask him to make his statement and then, of course, we shall be wanting to question him on the various points he brings up.

Mr. Cooper.

Mr. Robert Cooper (CBC Ombudsman): Thank you. First, I do have a written text; I do regret the fact that it has not been translated. I was only informed of the need for that a few days ago.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est aussi mon anniversaire. Je crois que ce sera la continuation du dur travail que j'ai eu à faire.

M. Baldwin: Voilà une autre bonne raison. Je proposerais au leader de la Chambre que nous célébrions votre anniversaire en clôturant la session.

Le coprésident (M. McCleave): En me chassant de la ville.

M. Baldwin: Oui. Mais cela m'ennuierait fort si, après ce mandat et ce travail d'une année, nous ne présentions pas au moins un rapport aux deux Chambres.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous tous d'accord pour que nous nous réunissions vendredi prochain, après notre retour? Nous rentrerons jeudi soir de Washington, et ceci veut dire que nous nous réunirons à 9 h 30 du matin, le lendemain, vendredi. Il s'agira alors uniquement de discuter de la motion de M. Baldwin ainsi que des mesures que nous voulons prendre et de la façon dont nous voulons conduire nos affaires le mardi suivant. Je suppose que vous êtes d'accord.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je dirais aussi, au sujet de notre avocat et notre personnel qui s'occupe des textes réglementaires, qu'ils vont signer aujourd'hui des contrats avec la Chambre des communes et que très probablement ce sera là la fin de toutes les difficultés que nous avons eues dans l'année.

Je remarque, pour le compte rendu, que j'ai apporté une correction au dernier instant. L'an passé, ils ont eu quatre semaines de vacances au lieu de trois, et j'ai pris la liberté de demander à M. Edward Thomas, le haut fonctionnaire de la Chambre des communes qui s'occupe de passer les contrats avec chacune des trois parties, de changer les trois semaines actuelles en quatre semaines. J'espère que vous êtes d'accord. Nous ne leur donnerons pas cette année moins de vacances que de l'an passé.

L'autre question qui se pose c'est de savoir si nous devons nous occuper de trouver les deux étudiants qui doivent aider M. Eglington et M^lle^ Mayrand au courant de l'été. Si vous connaissez de brillants jeunes gens ou jeunes filles dans votre coin qui sont prêts à travailler dans le domaine des textes réglementaires s'il vous plaît fournissez-nous les noms afin que le Comité puisse prendre une décision le plus tôt possible.

Sénateur Forsey, vous avez la parole.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce matin nouss recevons donc M. Robert Cooper, l'ombudsman de Radio-Canada. Je vais lui demander de présenter sa déclaration et naturellement nous lui poserons des questions sur les sujets qu'il aura évoqués.

Monsieur Cooper, vous avez la parole.

M. Robert Cooper (Ombudsman de Radio-Canada): Merci. Tout d'abord, j'ai apporté avec moi une déclaration écrite mais je regrette qu'on n'ait pas pu la traduire car on ne m'a prévenu de la nécessité de la traduction qu'il y a quelques jours.

[*Texte*]

Secondly, what I have tried to do here is to present not a comprehensive picture of the area but looking at it from the angle of the kind of work we do.

Generally we have noted that a lot of people before this Committee have spoken about government secrecy in what I sometimes feel has been an academic framework. Rather than present those kinds of arguments, I have tried to document specific instances of secrecy.

Firstly let me begin by explaining what we are. We are a national network television program and we are on three out of four Sundays in every month. We see our role as a mediator between the individual and government, and we believe that we have been involved in a unique experiment in television, which is the use of the most visible medium to assist people in understanding and operating their complex relations with government, upon whom they are daily more and more dependent. People write to us with their problems, and since we began on January 6 of 1974, we have received over 16,000 letters and have disposed of over 5,000 cases.

We work both through the media and behind the scenes to assist people who are experiencing problems with government. *Ombudsman* works directly, by directing people to the proper and most efficient course of action to take, as well as becoming directly involved itself with government departments, and indirectly by providing a public forum which exposes government inefficiency and particular cases of injustice and encourages debate between the citizen and his government.

When we investigate individual problems we often learn that we ourselves have a problem. We do not know all the facts. We cannot get the information we need to help. We ourselves are confronted by government secrecy.

Often people who write to us with one problem really have another. They think, for example, they have an expropriation problem—no fair compensation for property loss—but really they have a secrecy problem. As a couple in Ontario said in a letter to us:

> How could we have objected to the pipeline when we didn't even know it was going to cross our land or where it was going to cross in April 1974.

Government secrecy then is really part of a very serious communication problem in Canada. The overwhelming people problems we encounter are communication problems.

The Law Reform Commission of Canada has financed a computer analysis of the thousands of our case files to try to identify patterns of problems with which we deal. The results are interesting: 62 per cent of all our cases can be characterized as communication problems; people do not know the government procedures to follow nor how government works; they complain of the inaccessibility of government and of the anonymity of bureaucracy.

[*Interprétation*]

En deuxième lieu, je dirais que j'ai essayé ici de présenter non pas un tableau complet de la situation mais plutôt un état de la situation dans notre optique.

D'une façon générale, nous avons remarqué que bien des gens qui sont venus témoigner au Comité ont parlé du secret gouvernemental d'unee façon qui est à mon avis théorique. Plutôt que de présenter des arguments de ce genre, j'ai préféré fournir des exemples concrets.

Premièrement, permettez-moi tout d'abord de dire qui nous sommes. Nous travaillons pour un programme de télévision du réseau national et nous présentons une émission trois dimanches sur quatre. Nous nous considérons comme médiateurs entre le particulier et le gouvernement et nous croyons que notre expérience télévisée est unique dans son genre puisqu'elle utilise le moyen de communication le plus visible pour aider les gens à comprendre quelles sont les relations avec le gouvernement et à gérer leurs affaires dans un domaine où ils dépendent de plus en plus du gouvernement. Les gens nous écrivent en exposant leurs problèmes et, depuis que nous avons commencé, le 6 janvier 1974, nous avons reçu plus de seize mille lettres et nous traitons plus de cinq mille cas.

Nous nous servons naturellement de la télévision mais, en coulisses, nous aidons les gens qui ont des problèmes à les résoudre dans leurs rapports avec le gouvernement. L'ombudsman a un rôle direct à jouer en indiquant aux gens quelle est la meilleure façon de procéder et, d'autre part, il se met lui-même en relation avec les ministères du gouvernement et, d'une façon indirecte, il donne aux gens la possibilité d'exposer publiquement les carences du gouvernement et les injustices, ce qui permet d'encourager un débat entre le citoyen et son gouvernement.

C'est souvent en étudiant les problèmes que rencontrent les particuliers que nous apprenons que, nous aussi, nous avons des difficultés; il nous manque souvent des faits; nous ne pouvons obtenir les renseignements nécessaires pour aider les gens et nous-mêmes, nous nous heurtons au secret gouvernemental.

Bien souvent, les gens nous écrivent pour nous soumettre un problème alors qu'en fait leur problème est tout à fait différent. Il y en a, qui nous parlent d'expropriation, du fait qu'ils n'ont pas reçu d'indemnisation convenable, alors qu'en fait leur problème n'est pas du tout celui qu'ils exposent mais bien un problème de secret. Comme un couple nous l'avait indiqué dans sa lettre:

> Comment aurions-nous pu nous opposer à l'établissement d'un pipe-line alors que nous ne savions même pas qu'il allait traverser notre terrain en avril 1974?

Par conséquent, les secrets que garde le gouvernement constituent réellement un sérieux problème de communications au Canada. La plupart des problèmes que nous soumettent les gens se rapportent à ce domaine de la communications entre le public et le gouvernement.

La Commission de réforme du droit du Canada a financé une analyse par ordinateur de milliers de dossiers afin de déterminer les problèmes en cause. Les résultats sont intéressants: 62 p. 100 de toutes les causes peuvent définirs comme des problèmes de communication: les gens ne connaissent ni les procédures gouvernementales à suivre ni le fonctionnement du gouvernement; ils se plaignent de l'inaccessibilité du gouvernement et de l'anonymat de la bureaucratie.

[*Text*]

Our most frequently articulated grievance concerns a matter of federal jurisdiction: unemployment insurance. Not only is this the single most frequent problem area in Canada, but it is the number one problem in every single province except Nova Scotia, where it ranks second, after workmen's compensation, and New Brunswick, where it ranks seventh. Yet what is so interesting for our purposes is that 51 per cent of all unemployment insurance problems have as their single most-significant problem a lack of communication, be it a misunderstanding of the purpose of unemployment insurance or eligibility standards and procedures.

Nothing could emphasize more Mr. D. F. Wall's statement to this Committee that the function of government and the function to inform are inseparable, or Mr. Ralph Nader's description of knowledge as power. It is difficult for people to obtain information which is supposedly available to them, let alone gain access to that information when it is designated confidential.

• 1110

In a recent column on government secrecy in *Esquire* magazine, Timothy Crouse wrote that in Washington:

> . . . a town where people hardly believe anything that anybody says, there is only one test for truth which is widely accepted as foolproof, whatever is secret must be true.

To possess secrets is to know what is really going on. In Ottawa, the situation is no better.

Many people have already eloquently expressed to your Committee the problem of government secrecy and the need for freedom of information legislation. In the abstract, their arguments are forceful. The question may be rightly asked, how does government secrecy affect the average man in concrete ways? Today I would like to bring to your attention the problem of people who do not have contacts in high places, who do not know how the government bureaucracy works and who are seeking information from government. These are not dramatic secrets but everyday ones, arising out of people's everyday lives.

A brochure is distributed on university campuses that concerns the case of Will Offley, a draft dodger from the United States who came to Canada in December 1966. He has been refused Canadian citizenship and claims he has not been told why. All he has been told is that it is not in the national interest to tell him why.

A second case—and I think, perhaps, if I would single any one out today, it would be this next one. Nellie Hutchinson wrote to us in March 1974. She was a landlady who rented out rooms to a number of individuals. These tenants were arrested by the RCMP during a drug search. Mrs. Hutchinson claimed that the RCMP acted excessively, were destructive and damaged many of her personal belongings. By the way, I might add that no one at any time ever accuse her of having any dealings in any way

[*Interpretation*]

Le grief le plus fréquemment avancé porte sur un secteur de compétence fédéral celui de l'assurance-chômage. Non seulement est-ce le problème qui revient le plus fréquemment au Canada mais c'est aussi le problème principal de chaque province, excepté la Nouvelle-Écosse où il prend le deuxième rang après celui de l'indemnisation des accidents du travail et le Nouveau-Brunswick, où ce problème ne vient qu'en septième place dans l'ordre des priorités. Ce qui nous intéresse ici c'est que pour 51 p. 100 de tous les problèmes relatifs à l'assurance-chômage on trouve à la base un important problème de manque de communication, mauvaise interprétation de l'objectif de l'assurance-chômage ou des procédures et normes d'admissibilité.

Je crois que rien ne le souligne mieux que la déclaration faite au comité par M. D. F. Wall, lorsqu'il disait que la fonction gouvernementale et la fonction d'information sont inséparables ou l'expression employée par M. Ralph Nader qui expliquait que la connaissance, c'est le pouvoir. Sans parler même des cas où les renseignements son étiquetés comme confidentiels, il est déjà difficile d'obtenir des renseignements qui sont sensés être du domaine public.

Dans un article récemment publié par le magazine *Esquire*, sur le secret gouvernemental, Timothy Crouse disait qu'à Washington:

> . . . nous sommes dans une ville où presque personne ne croit ce que disent les autres et où la seule information que la majorité accepte comme véridique c'est l'information secrète, puisque secret signifie authenticité.

Connaître un secret c'est avoir véritablement la connaissance. A Ottawa, la situation n'est pas meilleure.

Il y a bien des gens qui ont défini ici au comité le problème du secret gouvernemental et qui ont indiqué qu'il serait nécessaire d'établir une loi établissant la liberté de l'information et, dans l'abstrait, leurs raisons sont convaincantes. Mais la question est de savoir en quoi le secret gouvernemental touche effectivement l'homme ordinaire. Je voudrais aujourd'hui attirer votre attention sur le problème de ces gens qui n'ont pas de relations en haut lieu, qui ne connaissent pas le fonctionnement de la bureaucratie gouvernementale et qui cherchent à obtenir des renseignements auprès du gouvernement. Et je ne veux pas parler de secrets vraiment importants, mais de problèmes qui se posent quotidiennement aux gens.

Une brochure a été distribuée dans les universités relatant le cas de Will Offley, un réfractaire au service militaire aux États-Unis qui est entré au Canada en décembre 1966. On lui a refusé la citoyenneté canadienne et il assure qu'on ne lui en a pas donné les raisons. Tout ce qu'on lui a dit c'est qu'il n'était pas dans l'intérêt national de lui divulguer ces raisons.

Je citerai un deuxième cas qui, à mon avis, est significatif. Nellie Hutchinson nous a écrit en mars 1974 pour nous dire qu'elle était propriétaire et qu'elle louait des chambres à des particuliers. Or, ces locataires ont été arrêtés par la Gendarmerie royale au cours d'une perquisition pour trouver de la drogue. M^me^ Hutchinson déclare que la Gendarmerie royale a agi brutalement et lui a endommagé des biens personnels. En passant il faut faire remarquer que personne ne l'avait accusée auparavant de détenir de

[*Texte*]

with drugs even to this day. She asked the federal government to compensate her. We worked on her behalf and a letter to *Ombudsman* from Howard Epstein, Legal Advisor, Department of the Solicitor General, dated June 24, 1975, read:

> The material was sent to the Department of Justice for an opinion as to whether Crown liability existed in the circumstances or whether this matter was appropriate for *ex gratia* payment. An opinion was received from the Department of Justice . . . that there was no Crown liability in the circumstances . . . Where no liability is found to exist the possibility of an *ex gratia* payment is also considered. Due consideration was given to making *ex gratia* payment to Mrs. Hutchinson, but it was not thought appropriate to do so.

Not one reason in either case was given as to why liability was being denied or why an *ex gratia* payment was not being made.

In October 1974, we interviewed on air the Honourable Otto Lang, then Attorney General, concerning the Hutchinson case. We stated to Mr. Lang that any part of government should tell the public why they are doing something. Mr. Lang answered that he agreed and that he was not opposed to our argument. Mr. Lang promised to look into this. To this date—and this is over a year ago—Mrs. Hutchinson has received no compensation, nor even a reason for the refusal to pay compensation.

Why was there no Crown liability? No answer. Why no *ex gratia* payment? No answer. No explanation was given to Mrs. Hutchinson for the refusal. The importance of explanation could be critical. What if, for example, the real reason for the refusal was that the government had in their files a record that a Nellie Hutchinson had a criminal record and if we had known that, we could have pointed out that they had the wrong Nellie Hutchinson on file and that there had been an error. This information was not given to her. Mrs. Hutchinson was refused on the simple grounds that she was refused.

Here is another case. Last month we presented on air a case from Fruitvale, British Columbia, where a sawmill was built near the home of Mr. and Mrs. David Ewing. Recent expansion of the sawmill was financed by the Deparrment of Regional and Economic Expansion. The Ewings, bothered by pollution and by noise from the mill, attempted, through the Vancouver Environmental Law Centre, to obtain from DREE information about whether environmental protection clauses were contained in the contract with the sawmill. They were advised by that department that:

> The fact of whether the pollution clause forms a part of our assistance offer is considered by the Department to be confidential.

Why should this government department have the right to refuse to give out this information? What could be confidential about such a public interest matter? This type of government secrecy, particularly where the environment is concerned, appears inexcusable.

[*Interprétation*]

la drogue. Elle a demandé au gouvernement fédéral qu'il la dédommage; nous nous sommes occupés de son cas et je vous soumets la lettre qui nous a été envoyée par Howard Epstein, conseiller juridique du ministère du solliciteur général en date du 24 juin 1975:

> Nous avons transmis cette affaire au ministère de la Justice pour savoir s'il existait une quelconque responsabilité de la part de la Couronne ou si nous avions là matière à paiement *ex gratia*. Le ministère de la Justice nous a fourni son opinion—indiquant que la Couronne n'était pas dans ce cas responsable—et qu'au cas où aucune responsabilité n'a été établie, on pouvait éventuellement envisager un paiement *ex gratia*. Nous avons dûment envisagé la possibilité d'un paiement *ex gratia* à M^me^ Hutchinson mais il ne semble pas que tel recours soit justifié.

Aucune raison n'a donc été fournie pour expliquer pourquoi l'État rejetait toute responsabilité ni pourquoi le versement *ex gratia* avait été refusé.

En octobre 1974, nous avons eu une entrevue avec le procureur général, l'honorable Otto Lang, pour discuter du cas Hutchinson. Nous avons indiqué à M. Lang, que tout service gouvernemental devrait donner ses raisons d'action au public. M. Lang nous a dit qu'il approuvait et qu'il allait examiner l'affaire. Jusqu'ici, et il y a plus d'un an que cette affaire s'est produite, M^me^ Hutchinson n'a reçu aucune indemnisation et on ne lui a donné aucune raison pour le refus d'indemnisation.

Pourquoi n'y avait-il aucune responsabilité du côté de l'État? Aucune réponse. Pourquoi n'a-t-on pas fait de paiement *ex gratia*? Aucune réponse. Aucune explication n'a été fournie à M^me^ Huthinson pour ces refus. Or, une explication aurait pu être de première importance. Si par exemple la véritable raison du refus était que le gouvernement possédait dans ses dossiers un antécédent, un casier judiciaire de M^me^ Nellie Hutchinson nous aurions pu faire remarquer que c'était une autre Nellie Hutchinson dont on avait pris par erreur le dossier. Mais ces renseignements n'ont pas été fournis à M^me^ Hutchinson: on les lui a refusés pour la bonne raison qu'on les lui a refusés.

Voici un autre cas: le mois dernier nous avons mentionné sur les ondes le cas de Fruitvale, en Colombie-Britannique où une petite scierie avait été construire près de la maison de M. et M^me^ David Ewing. L'expansion de cette scierie avait été financée par le ministère de l'Expansion économique régionale et les Ewing avaient été gênés par la pollution et le bruit provenant de cette scierie. Ils se sont efforcés, en faisant appel au *Vancouver Environmental Law Centre* d'obtenir auprès du ministère de l'Expansion économique régionale des renseignements pour savoir s'il y avait dans le contrat passé avec la scierie des stipulations pour la protection de l'environnement. Le ministère leur a fait savoir que:

> La question de l'existence d'une stipulation relative à la pollution dans le cadre de notre offre d'aide est considérée par le ministère comme de nature confidentielle.

Pourquoi ce ministère aurait-il le droit de refuser ces renseignements? Qu'y a-t-il de confidentiel dans cette question d'intérêt public? Il me semble que dans ce contexte de l'environnement tout particulièrement, ce genre de secret de la part du gouvernement est inadmissible.

[*Text*]

Here is a third case. Donald Mackay of Nova Scotia wrote to us in October 1974. He had worked for the Ministry of Transport in Newfoundland until he was released on the grounds of a Health and Welfare Department medical examination in 1967. Mr. Mackay wished to receive a copy of this medical report and we were finally able to help him obtain it in 1975—just this past summer—after a convoluted arrangement with Health and Welfare in which the file was released to his physician who then passed on the file to Mr. Mackay.

• 1115

The case was interesting in terms of the delays involved. We stepped in 10 months before we were able to get the report. We went into a circle where we went from one department to another and where it was finally released not to the individual but to his doctor. His doctor then gave it to the individual and so we now do have the report.

The consumer is time and time again denied useful information by the government. The federal government tests numerous consumer products for government purchases, tests these products with the consumers' tax dollars, but denies the consumer useful product information from these tests. The Consumers' Association of Canada has been denied information about product testing done by the Department of Supply and Services, such as: a rated list they keep of paint manufacturers in Canada; about snowmobile and lifejacket tests done by the Ministry of Transport; about food tests done by Health & Welfare; about pesticide residue tests done by Agriculture Canada. After two years of delay, they finally succeeded in obtaining a study on monopoly in the eyeglass market in Canada and the effect on the consumer. The study had remained in limbo because it had to be cleared by two departments, Consumer and Corporate Affairs, and Health and Welfare. One has to ask again, at what point does information delayed become information denied?

Susan Burns of the Consumers' Association of Canada has written to your Committee and to *Ombudsman* to tell us that she requested a copy of the report on consumer problems in the North prepared by Mr. A. E. Belcourt of Impact Research Limited for the Department of Consumer and Corporate Affairs. That department has denied her a copy of the report she requested. Other testimony to this Committee has emphasized government secrecy in the area of health information. Susan Burns tells us that Northern Health Services declined to release the names or actual microbiological results when they conducted a survey of Yukon fast food chains to check on the cleanliness of milkshakes.

Secrecy in the area of food inspection is hazardous to the consumer. At all levels of government inspection reports are held to be confidential. This past week we contacted the Meat Inspection Division of Agriculture Canada for access to government inspection reports on meat plants. We were refused. We were told that their

[*Interpretation*]

Voici un troisième cas: Donald Mackay de Nouvelle-Écosse nous a écrit en octobre 1974 pour nous dire qu'il avait travaillé pour le ministère des Transports à Terre-Neuve jusqu'à ce qu'on le renvoie à la suite d'une visite médicale passée en 1967 auprès du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. M. Mackay aurait voulu recevoir une copie du rapport médical et nous avons finalement réussi à en obtenir une en 1975, soit l'été dernier après toutes sortes de complications. Le ministère de la Santé et du Bien-être a enfin donné ce dossier au médecin qui l'a transmis à M. MacKay.

Ce qui est intéressant dans ce cas, ce sont les délais: il nous a fallu 10 mois pour obtenir le rapport. On nous a renvoyés d'un ministère à l'autre et finalement on ne l'a pas donné à la personne en cause mais à son docteur qui l'a transmis à la personne, et c'est ainsi que nous avons eu le rapport.

Le consommateur est continuellement en butte à ces refus de renseignements de la part du gouvernement. Le gouvernement fédéral, par exemple, teste de nombreux produits qu'il achète, ces tests sont payés par les impôts du contribuable, mais le consommateur n'a pas le droit de recevoir les renseignements obtenus à la suite de ces tests. L'Association des consommateurs du Canada s'est vue refuser l'accès aux renseignements concernant les tests faits par le ministère des Approvisionnements et Services au sujet notamment de la liste des fabricants de peinture au Canada; des motoneiges et des ceintures de sauvetage dont l'expérimentation est faite par le ministère des Transports, au sujet des tests alimentaires faits par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, au sujet des tests faits par le ministère de l'Agriculture sur les résidus des insecticides. Après deux ans, cette Association a enfin pu obtenir une étude sur le monopole dans le marché des lunettes au Canada et sur les conséquences qui en résultent pour le consommateur. Cette étude était restée dans l'ombre parce qu'il avait fallu l'autorisation de deux ministères: de celui de la Consommation et des Corporations et de celui de la Santé et du Bien-être social. On pourrait se demander jusqu'à quel point des renseignements donnés avec test de retard ne sont pas des renseignements dont on refuse la divulgation?

Susan Burns, de l'Association des consommateurs du Canada, a écrit à votre Comité et à *Ombudsman* pour dire qu'elle avait demandé une copie du rapport concernant les problèmes des consommateurs dans le Nord, étude qui avait été préparée par M. A. E. Belcourt de l'*Impact Research Limited* pour le compte du ministère de la Consommation et des Corporations. Le ministère a refusé de lui fournir copie de ce rapport. D'autres témoignages fournis au Comité ont souligné que le gouvernement gardait le secret dans le domaine des renseignements sur la santé. Susan Burns nous a dit que les services de santé du Nord ont refusé de donner des noms et des résultats microbiologiques suite à une enquête effectuée dans le Yukon sur les magasins alimentaires à succursales pour vérifier la pureté des laits fouettés.

Ils ont gardé le secret dans le domaine de l'inspection alimentaire qui présente un danger pour le consommateur. A tous les niveaux gouvernementaux, les rapports d'inspection sont gardés confidentiels. La semaine dernière nous nous sommes mis en rapport avec la Division de l'inspection des viandes du ministère de l'Agriculture

[*Texte*]

reports were not open to the public since most inspections are done at the request of the plants and it would be unfair to the plants to release the reports. Reports on Canadian meat plants involved in the export trade cannot be made public because they involve inspection by other governments, including the U.S. and the European Common Market.

In order to determine what kinds of information were available to the public, we conducted an experiment. We dispatched letters requesting information to different levels of government. The letters were not on *Ombudsman* letterhead. Unfortunately, much of our project has been sabotaged by the mail strike. But we do have some results.

On September 9, 1975, we wrote the Department of Supply and Services for test results on paints, rugs and carpeting. On September 24, 1975, we received this reply, such tests "would not be available to the public". No reason given.

On September 15, 1975, we wrote CMHC for a copy of their study "The Land Problems Problem" by Peter Spurr, as well as the 1971 report of the Urban Assistance Task Force.

On September 19, 1975, we were told that the first report was "still being evaluated", and the second was "for internal distribution only".

We also contacted the Unemployment Insurance Commission for information on the number of claims accepted by the Board of Referees in the year 1973-74; as well we asked for the number of overpayments in 1973-74. The reply is interesting.

Rather than a written reply to our written request, our researcher received a telephone call. The discussion was not whether such information was public per se or private per se. The issue was: who was our researcher; why did she want the material; how would she use it?

One wonders: what does this say about our political system? What criteria are to be used in such a discretionary system of information flow? Are facts to be distributed exclusively to those with the "right" political viewpoint?

Among the people we have spoken to in government and the media, the consensus confirmed this kind of conversation; that is that by a careful use of the right contacts it might be possible to ferret out confidential information and gain access to confidential reports. It seems that "who you know" may determine "what you get"; "are you for us or against us" becomes "the public interest" or "confidential", according to circumstance.

[*Interprétation*]

afin de pouvoir consulter les rapports d'inspection gouvernementaux sur les abattoirs et usines d'équarrissage et on nous les a refusés. On nous a indiqué que les rapports n'étaient pas à la disposition du public du fait que la plupart des inspections dans ce domaine avaient été faites à la suite de demandes des usines et que le fait de fournir les rapports serait injuste pour elles. Au Canada, les rapports sur les installations traitant des viandes pour l'exportation ne peuvent être divulgués au public car ils incluent les inspections faites par d'autres gouvernements, y compris ceux des États-Unis et du Marché commun.

Pour savoir quels étaient les renseignements que le public pouvait obtenir, nous avons procédé à une expérience: nous avons envoyé des lettres pour obtenir des renseignements à différents niveaux de gouvernement et ces lettres n'étaient pas rédigées sur du papier à en-tête de l'émission. Malheureusement la grève des postes est venue porter un rude coup à notre projet mais nous avons cependant quelques résultats.

Le 9 septembre 1975 nous avons écrit au ministère des Approvisionnements et Services afin d'obtenir les résultats des tests faits pour les peintures, les moquettes et les tapis. Le 24 septembre 1975 nous avons reçu la réponse suivante: «Ils ne sont pas à la disposition du public». Aucune raison n'a été avancée.

Le 15 septembre 1975 nous avons écrit à la Société centrale d'hypothèques et de logement pour obtenir une copie de son étude «Le problème sur le problèmes des terrains», étude faite par Peter Spurr et nous lui avons demandé aussi copie du rapport de 1971 sur le groupe d'étude sur l'assistance urbaine.

Le 19 septembre 1975 on nous a répondu que le premier rapport était toujours «en train d'être évalué» et, que le second était classifié «diffusion interne».

Nous nous sommes aussi mis en rapport avec la Commission d'assurance-chômage pour obtenir des renseignements sur un certain nombre de demandes approuvées par le conseil d'arbitrage pour l'année 1973-1974 et nous avons demandé le nombre des paiements en trop faits pour la même année. La réponse est fort intéressante.

Plutôt que de répondre par écrit, notre recherchiste a reçu un coup de téléphone, la discussion a porté non pas sur la question de savoir si le renseignement pouvait être divulgué ou non mais qui voulait le connaître, qui était notre recherchiste et pourquoi elle désirait ce document et comment elle voulait l'utiliser.

On peut donc se poser des questions: quelle image cette attitude donne-t-elle de notre système politique? Quels sont les critères utilisés dans ce système discrétionnaire de divulgation de l'information? Est-ce que les faits ne peuvent être fournis qu'à ceux qui ont la bonne «couleur» politique?

Les gens avec lesquels nous avons eu affaire au sein du gouvernement et des média d'information nous ont confirmé cette conversation c'est-à-dire qu'en choisissant les bonnes personnes vous pouvez mettre la main sur des renseignements confidentiels et avoir accès à des rapports confidentiels. Il semble que c'est celui que vous connaissez qui va déterminer ce que vous obtenez et qu'un renseignement devient confidentiel ou d'intérêt public selon que vous êtes contre nous ou pour nous.

[*Text*]

On October 2, 1975, we wrote Health and Welfare Canada for information concerning one regional office which we had heard had many large welfare overpayments on their books; that is more welfare payments had been made than were permitted by law. We asked in our letter:

> Would it be possible to find out in what province that is? It would not be for use on air but solely as part of our research on the whole subject.

• 1120

On October 9, 1975, we received a written reply which was, no. Why? The letter read:

> I do not feel it would be fair to that province to reveal where the excessive overpayments had occurred. It was strictly a problem in administration which was rectified as soon as federal personnel brought it to their attention.

Otherwise, the letter continued, the province in question had acted well. One is forced to ask: if a fact embarrasses a government body, should that be grounds for concealment? Surely the public can evaluate that fact together with other facts that show the good side.

Another example. Box 99, as you know, is the federal service designed to assist the consumer. As we researched a number of complaints, we heard that a study had been done concerning the efficacy of Box 99. Among other things, we had heard that the study demonstrated that it was costing the service more to solve the problem that the problem was worth.

In other words, we had heard—and these figures are taken from the air to illustrate what I am saying here—that it would cost $40 to handle a case and the item involved in the consumer grievance was $20; therefore it was costing $40 to solve a $20 grievance. We asked for the report. We were told that it was confidential. And it still is, though it has been confirmed to us that the study does exist, and that is by the Minister involved.

A prisoner called George Gladue wrote to us after he was transferred from the medium security Matsqui Institution to the maximum security B. C. Penitentiary on suspicion of drug trafficking. He felt the allegation was unjustified and wanted to be transferred back. He went through the penitentiary grievance procedure and was refused. The final stage of this procedure is the correctional investigator's office. They investigated the complaint and said nothing that could be done. They prepared a report and have advised us that we cannot see the report on Mr. Gladue's complaint. This refusal highlights a system which permits the penitentiary to legislate its suspicions without proving them to anyone but themselves.

It is interesting to note the lengths to which officials will go to block the free flow of information. In January 1975, a regional office of the Unemployment Insurance Commission wrote us a cumbersome letter referring to the Oath of Secrecy when we attempted to gain information about a claim after the claimant had asked for our assistance and after we had included a consent form from that person.

[*Interpretation*]

Le 2 octobre 1975, nous avons écrit au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour obtenir des renseignements sur un bureau régional qui, nous l'avions appris, avait dans ses livres de nombreux paiements en trop c'est-à-dire dont les livres indiquaient des paiements faits en trop au point de vue bien-être social. Nous avons demandé dans notre lettre:

> Serait-il possible de savoir dans quelle province cela s'est passé? Nous n'allons pas nous en servir sur des ordres, mais simplement pour nos recherches.

Le 9 octobre 1975 nous avons reçu une réponse écrite négative. Pourquoi? Voici ce que dit la lettre:

> Je ne crois pas qu'il soit juste pour la province de dire où il y a eu beaucoup de paiements en trop. C'est certainement un problème d'administration qui a été rectifié dès que le personnel du gouvernement fédéral l'a porté à notre attention.

La lettre dit également que la province en question a pris les mesures qui s'imposaient. On est forcé de se demander si le fait embarrasse un organisme gouvernemental, est-ce qu'il faut en chercher les raisons? Il est évident que le public peut évaluer ce fait de même que tous les autres qui montrent le beau côté des choses.

Il y a un autre exemple. Case postale 99, comme vous le savez, est le service du gouvernement fédéral mis à la disposition du consommateur. On a reçu un grand nombre de plaintes, et nous avons eu vent qu'une étude était faite concernant l'efficacité de cette Case postale 99. Entre autres choses, nous avons entendu dire que l'étude avait prouvé qu'il en coûtait plus au service pour résoudre le problème qu'il n'en valait la peine.

Autrement dit, et nous inventons des chiffres pour illustrer cela, cela pourrait coûter 40 dollars pour régler les problèmes du consommateur alors que son grief ne vaut que 20 dollars. Nous avons demandé ce rapport. On nous a dit qu'il était confidentiel. Il est toujours confidentiel, même si on nous a confirmé que l'étude avait vraiment été faite par le ministre en cause.

Un prisonnier du nom de George Gladue nous a écrit après qu'il ait été transféré de l'Institution Matsqui à sécurité moyenne au pénitencier de la Colombie-Britannique à sécurité maximale pour avoir été soupçonné d'avoir fait du trafic de drogue. D'après lui, c'était injustifié et il voulait être retransféré. Il a suivi la procédure normale de grief des pénitenciers et sa demande lui a été refusée. La dernière étape de cette procédure se situe au niveau de l'inspecteur de l'Institut de correction. Une plainte a été étudiée et on nous a répondu que rien ne pouvait être fait. Le travail a été préparé mais on nous a informé qu'il ne nous était pas possible de voir le rapport concernant le cas de M. Gladue. Ces refus illustrent bien le système qui permet à l'institution pénitenciaire de concrétiser ses soupçons sans les prouver à d'autres qu'à eux-mêmes.

Il est intéressant de voir jusqu'à quel point iront les hauts fonctionnaires pour entraver le libre mouvement de l'information. En janvier 1975, un représentant du bureau régional de la Commission d'assurance-chômage nous a écrit une lettre confuse pour mentionner le serment sur le secret professionnel lorsque nous avons tenté d'obtenir des renseignements au sujet d'une réclamation au nom d'une personne nous demandant notre aide après que nous ayions joint une formule d'accord signée par cette même personne.

[*Texte*]

We recommend a freedom of information act that states the basic principle and presumption of the right to information, an independent body to review refusals of information together with obligations on government to reply to the request within the specified time period.

Some may feel that a freedom of information act would be a mere declaratory statement of democracy—a statement of principle without any use; nice on the books but of no value to people. This is not so. Ralph Nader said to us that a freedom of information act was the single most important tool he had to obtain the consumer data he developed on car safety, food quality, pesticides, job safety, and others. This does not surprise us.

Recently we presented on air the state of nursing homes in Quebec. Although this example is in the provincial area, the lessons apply at all levels. Because the government authorities gave us access to government files and inspection reports, we were able to demonstrate that there were hundreds of illegal nursing homes in Quebec, that many elderly people were living in substandard conditions and that the government enforcement procedure was not working. Since we presented our program, the authorities have taken steps to close down two of these places and the minister has asked for a comprehensive report from his department on the state of illegal homes, and this report to be in by next week. He has promised action and will consider establishing effective standards for nursing homes, nursing home operators, and patients.

Looking back, we could never have forcefully argued the problem without access to government information. One authority told us that our program would help him in his job since he has been trying to close down the illegal homes but he did not have the resources. Public pressure based on solid fact may change this situation. But a question remains: what if the authorities had not opened their files to us? At the federal and provincial levels, inspector reports are always confidential. What would have happened to all these nursing homes? With an effective freedom of information act, we would not have to depend upon the goodwill or perhaps even the willingness of authorities to violate the law of confidentiality. It is only with the facts that society can properly evaluate its needs and problems.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, Mr. Cooper. Have members of the Committee any questions? Mr. Hnatyshyn.

• 1125

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I would like to take the opportunity to welcome Mr. Cooper here, and particularly for bringing to our attention some examples of cases he has experienced.

I believe Mr. Cooper has been the CBC ombudsman now for about one year. Is that correct?

Mr. Cooper: That is correct. A year and a half.

Mr. Hnatyshyn: A lot of these situations you present to us are not the sort of thing the average member of Parliament is unfamiliar with. I think we get similar types of inquiries from time to time as a matter of fact, and it was said of a member of Parliament that he serves as a constit-

[*Interprétation*]

Nous recommandons une Loi sur la liberté de l'information qui stipulerait que le principe fondamental est la présomption au droit d'information, et un organisme indépendant qui examinerait les refus d'information et obligerait le gouvernement à répondre à une demande dans un délai précis.

Certains penseront qu'une loi sur la liberté d'information ne serait qu'une déclaration de démocratie, une déclaration de principe, sans aucune utilité qui paraît bien dans les libres, mais qui n'a pas de valeur pour les gens. Ce n'est pas cela. Ralph Nader nous a dit qu'une Loi sur la liberté d'information était l'outil le plus important dont il aurait eu besoin pour obtenir les données nécessaire concernant la sécurité des voitures, qualité de l'alimentation, les insecticides, la sécurité au travail et d'autres sujets. Cela ne nous a pas surpris.

Nous avons parlé récemment sur les ordes de l'état des maisons de repos au Québec. Cet exemple nous vient d'une province, et les leçons s'appliquent à tous les niveaux. Parce que les autorités gouvernementales nous ont donné accès aux dossiers du gouvernement et aux rapports d'inspection, nous avons pu montrer qu'il y avait des centaines de maisons de santé illégales au Québec, où des personnes âgées vivaient dans des conditions anormales et où les contrôles gouvernementaux ne pouvaient s'appliquer. Depuis que nous avons présenté, ce programme, les autorités ont pris des mesures pour fermer deux de ces endroits et le ministre a demandé à son ministère un rapport complet sur l'état des maisons illégales, et ce rapport sera déposé la semaine prochaine. Il a promis d'agir et d'établir des normes efficaces pour les maisons de santé, leurs exploitants et les patients.

Si je regarde en arrière, nous n'aurions pu attaquer ce problème sans avoir accès à l'information gouvernementale. Une personne bien placée nous a dit que notre programme l'aiderait dans son travail, étant donné qu'il avait essayé de faire fermer ces maisons illégales, mais qu'il n'avait pas les ressources nécessaires. Les faits et l'opinion publique qui a fait pression ont changé ces situations. Une question demeure: que serait-il arrivé si les autorités ne nous avaient pas ouvert les dossiers? Aux niveaux fédéral et provinciaux les rapports d'inspecteur sont toujours confidentiels. Que serait-il arrivé dans ces maisons de santé? Avec une Loi sur la liberté de l'information, nous n'aurions plus à dépendre de la bonne volonté des autorités à violer les lois sur les secrets officiels. La société ne peut véritablement évaluer ses besoins et ses problèmes sans être en possession de toutes les données.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous remercie monsieur Cooper. Les membres du Comité ont-ils des questions? Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, je saisis l'occasion pour souhaiter la bienvenue à M. Cooper et pour le remercier d'avoir porté à notre attention certains exemples, certains cas qu'il a connus.

Je crois que M. Cooper est ombudsman de Radio-Canada depuis bientôt 1 an?

M. Cooper: C'est exact, depuis un an et demi.

M. Hnatyshyn: Il y a beaucoup de ces situations que le député ordinaire ne connaît pas. Nous recevons quand même de temps à autre ce genre de demandes et on a dit qu'un député du Parlement pouvait agir comme ombudsman de sa circonscription. J'ai l'impression toutefois que

[*Text*]

uency ombudsman. I find that more and more the individual member of Parliament seems to be spending a greater portion of his time ploughing through this administrative hierarchy we have. I think it is not unique to members of Parliament. It probably applies to MLA's as well. It seemed to me also that you as an ombudsman in the employ of the CBC have one advantage that probably a member of Parliament or a member of the Senate or an MLA does not have. That is the publicity you receive on your program.

Having had the experience of one year in this job, I wonder if you would be prepared to comment on the advisability, in terms of the federal government, of there being an appointment of an ombudsman dealing with problems of federal concern and jurisdiction. Quite apart from the fact that we are now looking at a freedom of information bill, do you feel from your experience on the basis of the publicity you are able to obtain for your program through television, that there is a sufficient kind of inquiry? The figures you quoted are quite impressive, I think. In relation to the federal side of things alone, do you think there would be a justification for the appointment of an ombudsman on the federal level?

Mr. Cooper: To answer succinctly, I would say that the evidence to me is overwhelming of the need for a federal ombudsman. I cannot understand why there has not been one to date. I think there is a need for an independent, nonpartisan body, known as an ombudsman, that has the time and resources to investigate complaints. So my answer to you is certainly I think there is a very important need for that.

Mr. Hnatyshyn: I take it that the main point of your brief is that you accept the desirability, the necessity, of having some type of freedom of information act here, that regardless of whether we have an ombudsman appointed on the federal government side, or just for the benefit of the general public and members of Parliament, this kind of legislation is a necessity, and you see some examples in your employment now which demonstrate the necessity of this kind of legislation.

Mr. Cooper: Certainly. What we are saying is that there is definite need for an effective freedom of information act, and that government secrecy is a common place problem. I do not want to sound paranoid, but I do see secrecy more and more in areas—when you first look at them it does not appear to be a problem of secrecy, but it really is.

I can give you one example. I think the commission of inquiry into organized crime in Quebec, when it was working on the area of meat—it is not only an inquiry or a story of organized crime or of consumerism. It is the fact that there was no freedom of information legislation. When you look at what happened in Quebec, you could see that there were inspectors who had reported bad meat years ago. What was missing was some method, the power of subpoena to get those reports. The freedom of information act in Quebec became the commission of inquiry who had the power of subpoena to bring out those meat reports, to expose them, and things are changing now. What struck me was that there were reports by diligent inspectors saying that a number of the plants are bad. What struck me was that in reading about the inquiry, very few people seemed to notice that lesson, that it is a story of secrecy.

[*Interpretation*]

de plus en plus le député consacre une grande partie de son temps aux problèmes administratifs. Ce n'est pas une situation exclusive au député, c'est probablement la même chose pour les députés provinciaux. Il me semble qu'en qualité d'ombudsman à l'emploi de Radio-Canada, vous avez un avantage que nous n'avons pas au Parlement, au Sénat, ou au gouvernement provincial, c'est-à-dire la publicité que reçoit votre programme.

Maintenant que vous avez une certaine expérience dans ce travail, depuis un an, je me demande si vous pourriez nous dire s'il serait souhaitable pour le gouvernement fédéral de nommer un ombudsman qui étudierait les problèmes de compétence et d'intérêts fédéraux. Indépendamment du fait que nous étudions la Loi sur la liberté d'information, croyez-vous, à la lumière de votre expérience, que la publicité que vous obtenez pour votre programme à la télévision soit suffisante comme enquête? Les chiffres que vous nous avez donnés sont impressionnants. Croyez-vous, pour le côté fédéral seulement, qu'il serait justifié de nommer un ombudsman au niveau fédéral?

M. Cooper: Pour répondre brièvement, tout me porte à croire qu'il faudrait vraiment un ombudsman fédéral. Je ne comprends pas pourquoi il n'y en a pas encore. Je crois qu'il faut un organisme indépendant, sans attaches politiques, reconnu comme ombudsman, qui aurait le temps et les ressources nécessaires pour enquêter sur les plaintes. Par conséquent, je réponds que nous en avons certainement un grand besoin.

M. Hnatyshyn: Si je comprends bien votre exposé, vous convenez qu'il est souhaitable et nécessaire d'obtenir une loi sur la liberté d'information, avec ou sans ombudsman au niveau fédéral; vous croyez que pour le public en général et les députés du Parlement ce genre de loi est une nécessité et vous tirez de votre travail certains exemples qui en illustrent bien la nécessité.

M. Cooper: Certainement. Disons qu'il y a décidément un besoin pour une loi efficace sur la liberté de l'information et que la discrétion du gouvernement est un lieu commun. Je ne voudrais pas vous sembler paranoïaque, mais je vois de plus en plus cette discrétion dans des domaines—à première vue vous ne vous rendez pas compte de ce problème de discrétion, mais il existe.

Je peux vous donner un exemple. Je pense à la Commission d'enquêtes sur le crime organisé au Québec qui étudiait la vente de viande avariée. Ce n'est pas seulement une enquête ou une histoire sur le crime organisé ou sur la consommation. C'est également le fait qu'il n'y avait pas de loi sur la liberté d'information. Lorsque vous regardez ce qui s'est passé au Québec, vous vous rendez compte qu'il y avait des inspecteurs qui faisaient des rapports sur la viande avariée depuis des années. Ce qui a manqué c'est une méthode, l'autorité d'obtenir ces rapports par voie d'assignation. La Loi de la liberté sur l'information au Québec est devenu la Commission d'enquêtes qui a le pouvoir d'assignation pour obtenir sur la viande ces rapports qui ont été divulgués. Les choses changent. Ce qui m'a frappé, c'est qu'il y avait eu des rapports où des inspecteurs attentifs avaient signalé un certain nombre d'usines où il y avait des infractions. Ce qui m'a frappé également au sujet de cette enquête, c'est que bien peu de

[*Texte*]

• 1130

Mr. Hnatyshyn: Just putting it in reverse order, then. Have you had an opportunity of looking over the guidelines with respect to disclosure of documents by the federal government, which are passed out by the President of the Privy Council Office? There were exclusions set out there, as you may appreciate, to the disclosure of documents by government departments. What I am wondering is whether you would comment on whether or not you see any problems, or more problems, that might arise by virtue of having complete and full disclosure as opposed to a system whereby we follow the guidelines suggested, for example?

Mr. Cooper: The general answer to that is what we are advocating: the freedom of information act with exceptions—obviously you need exceptions—but that they be restricted and highly limited. Perhaps everyone here would agree and would want to go into that in more detail.

My reaction to the directive—and I think of others, having read some of the proceedings here—was that they were so broad, they became the rule; that anything could fit into the exceptions. What I would be extremely concerned about would be that such things as inspector reports not fall into the exceptions, and coming here, I was anxious to hear from others as to how anyone could justify inspector reports being confidential. I still do not know and I would like that clearly stated that they are not: that they become public.

Mr. Hnatyshyn: Would you have any recommendations, specifically, as far as a contraction of that list of guidelines is concerned? I make that as a general observation.

Mr. Cooper: I have not come here with any draft of a bill and so cannot offer any more than that. I could go into some of the comments that I had in terms of the guidelines, but I think most of them have been said. I would leave it to the draftsmen or to you. What I wanted to get across very much is the need for openness in a concrete way.

Mr. Hnatyshyn: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Reid.

Mr. Reid: I wonder if it would be a fair description of your position to say that most of your frustrations in attempting to get information have been at the official level at the local level, with people who are dealing specifically with problems and not, say, as you move up the hierarchy of the civil service?

Mr. Cooper: No, that is not so. We have had it at every single level of the civil service and of ministers. There are examples where the minister has said to me: there is a report but it is confidential. We have had it at every level.

Mr. Reid: Why would these reports be confidential? Would the reason be that they are not complete, are perhaps based on partial or hearsay information?

[*Interprétation*]

gens ont remarqué justement qu'il y avait cette question de discrétion ou de secret.

M. Hnatyshyn: Inversement, avez-vous eu l'occasion d'examiner les directives concernant la divulgation des documents du gouvernement fédéral qui ont été adoptés par le président du Conseil privé? Il y avait des exclusions concernant la divulgation de documents par les ministères du gouvernement fédéral. Je me demande si vous pourriez donner vos commentaires, si vous voyez ou non un problème ou plusieurs problèmes qui pourraient se poser s'il y avait divulgation complète en opposition à un régime où les directives proposées s'appliqueraient?

M. Cooper: La réponse se trouve justement dans ce que nous préconisons: une loi sur la liberté de l'information comportant des exceptions, il faut évidemment qu'il y en ait, mais qu'elles soient restrictives et très limitées. Quelqu'un ici pourrait peut-être apporter des précisions.

Ma réaction à ces directives, et je songe à d'autres car j'ai lu les comptes rendus, c'est qu'elles avaient tellement d'envergure qu'elles sont devenues des règlements, et que presque tout pouvait être inclus dans ces exceptions. Ce qui m'inquiète beaucoup, c'est qu'une chose comme un rapport d'inspecteurs puisse s'inscrire dans une exception. En venant ici, j'aimerais bien entendre d'autres personnes me dire comment elles peuvent justifier le fait que des rapports d'inspecteurs soient confidentiels. Je ne comprends pas et j'aimerais bien qu'on dise de façon très claire qu'ils ne sont pas confidentiels et qu'ils devraient être rendus publics.

M. Hnatyshyn: Auriez-vous des recommandations précises, pour réduire cette liste de directives? C'est simplement une observation.

M. Cooper: Je ne suis pas venu ici avec un brouillon de projets de loi, par conséquent, je ne peux pas vous offrir plus que cela. Je puis vous offrir certains de mes commentaires concernant les directives, je pense qu'ils ont tous été débattus. Je laisse cela aux rédacteurs et à vous-même. Ce que je voudrais vous transmettre, c'est ce besoin de franchise et de réalisme.

M. Hnatyshyn: Je vous remercie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Reid.

M. Reid: Je me demande si on ne pourrait pas dire que vous avez été frustré surtout en essayant d'obtenir des renseignements au niveau officiel, au niveau local, auprès de personnes qui s'occupaient précisément de problèmes, et non pas lorsque vous vous adressiez aux échelons supérieurs de la Fonction publique?

M. Cooper: Non, ce n'est pas exact. Nous avons été à tous les niveaux de la Fonction publique et même au niveau des ministres. Ici, par exemple, le ministre m'a déjà dit: il y a un rapport mais il est confidentiel. C'est arrivé à tous les paliers.

M. Reid: Pourquoi ces rapports sont-ils confidentiels? Est-ce parce qu'ils ne sont pas complets, basés sur des renseignements partiels, ou des ouï-dire?

[*Text*]

Mr. Cooper: You see, the question is . . .

Mr. Reid: Yes, but we have to deal with that. For example, if we say that all reports that are gathered have to be made available on demand, it means that probably 95 per cent of what passes for reports in the government will no longer exist, because the research and whatnot that has to go into making a complete report that is being fair and responsible to all sides requires more than the effort that was made to get the information.

One of the problems that we have to face is that when we do make exceptions, when we deal with this, it means that we have to decide precisely what are the standards of the material that are going to be made available.

• 1135

Mr. Cooper: The answer is, I think, firstly, the need for an independent board to review the refusals to turn over the material—because we are not saying that incomplete reports should be disclosed. I think the first thing is that the government makes the initial decision and, if you want to go to review, then you do go to review. The problem is that an answer that the report is incomplete is an answer that could always be given in any area.

Thirdly, a number of the things I pointed out today deal with not the cases where we were told they were incomplete, but rather where we were told they were confidential; for example, the Department of Supply and Services, who reviews paints, rugs, carpeting, et cetera. They just say it is confidential. The Box 99 study I am told is not being released not because it is not complete. There are cases where they just say it is not a good study.

Mr. Reid: Yes. Exactly. That is my point. My point simply is that—having had an opportunity to review them for three years—the quality ranges from very good to absolutely frighteningly lousy. It may well be that if they were released it would certainly weed out the lousy reports quickly enough. On the other hand, it would also eliminate most of the good ones.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How eliminate, Mr. Reid? I do not quite see this.

Mr. Reid: Because most papers that I have had to deal with have tended to be papers that, where they were very good, they were good based on information which was not readily documented. You could not really document it. The reports that were lousy also tended—because you know how systems operate and the way people are. If you are going to get a report that is excellent and documented, and what not, I would guess that less than about one per cent of the reports that I have seen would fit into that category.

Mr. Baldwin: Could I, on a point of order, ask just for my own interpretation in case I come around to asking some questions on this—Mr. Reid uses the term "lousy". Would he say "lousy" on whose interpretation? The man who made the report?

[*Interpretation*]

M. Cooper: Vous voyez, la question est . . .

M. Reid: Oui, mais c'est de cela que nous traitons. Ainsi, par exemple, si nous disons que tous les rapports reçus sont accessibles sur demande, cela signifie que probablement 95 p. 100 de ce qui passe pour être des rapports au gouvernement n'existera plus, car la recherche et tout le reste qui entrent dans la composition de rapports complets pour faire un travail responsable et honnête exigent plus qu'un effort qu'on fait pour obtenir des renseignements.

Un des problèmes que nous avons, c'est que lorsque nous faisons des exceptions, lorsque nous traitons de ces cas, cela signifie qu'il nous faut décider précisément des normes de la matière qui pourra être disponible.

M. Cooper: Je pense tout d'abord qu'il faut une commission indépendante pour réviser les refus de remettre des documents, car nous ne voulons pas que des rapports incomplets soient divulgués. Il faudrait tout d'abord que le gouvernement prenne une décision initiale, et si vous voulez ensuite qu'il y ait examen, à ce moment-là, vous le demandez. Le problème c'est qu'une réponse indiquant que le rapport est incomplet est une réponse que l'on peut toujours donner.

Troisièmement, j'ai parlé de certaines choses aujourd'hui, mais ce ne sont pas des cas où on nous a dit que les rapports étaient incomplets, mais plutôt qu'ils étaient confidentiels. Je pense par exemple au ministère des Approvisionnements et Services qui examine les peintures, les tapis, la pose du tapis, etc. On m'a répondu tout simplement que ces rapports étaient confidentiels. Au sujet de l'étude concernant la case 99, on m'a dit que cette étude ne pouvait être remise non pas qu'elle était incomplète. Il y a des cas où on répond simplement que ce n'est pas une bonne étude.

M. Reid: Exactement. C'est ce que je voulais dire. J'ai eu l'occasion d'en réviser pendant trois ans, et la qualité va de très bon à très mauvais. Il se peut très bien que si ces rapports étaient publiés on pourrait éliminer très rapidement les mauvais rapports. D'autre part, on pourrait également mettre de côté la plupart des bons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comment pourrait-on les mettre de côté, monsieur Reid? Je ne comprends pas très bien.

M. Reid: Parce que la plupart des documents que j'ai consultés qui étaient très bons étaient fondés sur des renseignements qui n'étaient pas bien documentés. Vous ne pouviez vraiment bien les documenter. Quant aux autres rapports qui étaient mauvais, vous savez comment le régime fonctionne et comment sont les gens. Si vous obtenez un rapport qui est excellent et bien documenté, je pense qu'il se situe dans le 1 p. 100 des rapports qui, à mon avis, tombent dans cette catégorie.

M. Baldwin: Puis-je invoquer le Règlement. J'ai demandé pour ma propre information, au cas où je poserais des questions, pourquoi M. Reid se sert du mot «mauvais». Qui a jugé que ce rapport était mauvais, celui qui fait le rapport?

[*Texte*]

Mr. Reid: Oh, on the basis of the man who made the report.

Mr. Baldwin: Oh, I see. All right.

Mr. Reid: He will admit that he was asked to do something. He did it within the time frame and the resources that he had, and he would say that on no account should this be taken as being worth anything. It is just a preliminary, quick survey for internal purposes to do certain things internally. You want to take that report and use it for the purposes that in your purview may or may not be correct, but the fellow who wrote the report knows what the bounds of the report are, and of course one of his dilemmas is that information comes in all kinds of packages and very often the packages that you think they are in are not the packages that the information comes in.

Mr. Baldwin: Some even coloured.

Mr. Reid: Some even coloured. My point is that if we were to open up a great deal, say your point on the Department of Supply and Services, Mr. Cooper, it would seem to me that the first thing the government would do would be to close down that kind of testing if they had to make the results available because, having had an opportunity to look at those results, the results are tested on an extraordinarily limited range just for particular government applications, which is very fair to the government because they know what they are buying the product for, but it may not be appropriate to the product which was never really designed to do that kind of thing. So, the first thing you do is you either go to another source or you close it down if you have to make it available. That may be an appropriate utilization. The thing about it that bothers me is that most of the cases that you requested information for, that information—even before the guidelines came down—ought to have been made available. The case that you gave about Mrs. Hutchinson, there ought to have been reasons given for that. There ought to have been reasons given on all of them which can stand. The unemployment insurance case is particularly depressing because members of Parliament get that kind of information all the time by just making phone calls, without any restrictions at all, and it strikes me that the problem is not only at the political governmental level, but it seems to be a question that is more deeply embedded into the public service than most of us had considered.

Senator Godfrey: Mr. Lang knew about Mrs. Hutchinson, though, and you are still waiting to find out.

Mr. Cooper: Mr. Lang was on the air and so was Mr. Allmand on the air; so it went to two Cabinet Ministers on a national program about Nellie Hutchinson, and to this day I do not know why there has been no formal reason given as to why she is being denied compensation. It is over a year. We did go as high as we could.

Secondly, if what you say is so, then perhaps our submission could be useful from another angle, which is the kinds of material that is not being made available to the public which you feel, under present guidelines, should be.

• 1140

Mr. Reid: My point is that most of the stuff that you have mentioned is the type of thing that most members can get. I am quite certain that any of us is capable of badgering Mr. Lang or Mr. Allmand for a reason. If we get it we may not like it and we may not agree with it, but we would

[*Interprétation*]

M. Reid: Celui qui l'a rédigé.

M. Baldwin: Je vois. Très bien.

M. Reid: Il admettra qu'on lui a demandé de faire quelque chose. Il l'a fait dans un certain délai et avec les ressources qu'il avait. Mais il vous dira qu'il ne faut surtout pas croire que cela vaut quelque chose. Il s'agit vraiment d'une enquête préliminaire très rapide, pour les gens à l'intérieur d'un ministère. Vous voulez vous servir de ce rapport à des fins qui, à votre avis, sont ou non appropriées, mais celui qui l'a écrit en connaît les limites et évidemment un de ses dilemmes c'est que les renseignements viennent sous toutes sortes de formes et très souvent les formes qu'ils empruntent ne sont pas celles où l'information se trouve.

M. Baldwin: Certains sont même dénaturés.

M. Reid: Oui. Si nous voulons nous engager davantage, disons par exemple pour le cas concernant du ministère des Approvisionnements et Services, monsieur Cooper, il me semble que la première chose que le gouvernement devrait faire serait de terminer ce genre d'essai s'il ne veut pas nous donner le résultat. Car si vous avez l'occasion d'examiner ces résultats, ils sont très limités du point de vue application pour le gouvernement; c'est juste pour le gouvernement car ses représentants savent pourquoi ils achètent un produit, mais ce n'est peut-être pas approprié car le produit n'a peut-être pas vraiment été conçu pour ce à quoi on le destine. Ainsi, la première chose que vous faites c'est que vous vous adressez à une autre source ou que vous la fermer si vous ne voulez pas la rendre accessible. Ce qui m'inquiète, c'est que dans la plupart des cas où vous avez demandé des renseignements, ces renseignements, même avant que les directives soient promulguées, auraient dû être disponibles. Dans le cas de M^me^ Hutchinson par exemple, on aurait dû vous donner les raisons. On aurait dû vous donner les raisons pour tous les autres cas où c'était possible. L'exemple de l'assurance-chômage est particulièrement déprimant, car les députés du Parlement obtiennent ce genre de renseignement tout le temps simplement en plaçant un appel téléphonique, il n'y a aucune restriction. Ce qui me frappe, c'est que ce problème n'est pas seulement au niveau politique du gouvernement, mais c'est une question qui est enracinée dans la fonction publique plus profondément que nous ne l'avions soupçonnée.

Le sénateur Godfrey: M. Lang était au courant du cas de M^me^ Hutchinson, toutefois, et vous attendez toujours une réponse.

M. Cooper: M. Lang était sur les ondes de même que M. Allmand. Ainsi la question a été posée à deux ministres du Cabinet lors d'un programme à l'échelle nationale et, jusqu'à ce jour, je ne sais pas pourquoi nous n'avons pas reçu de réponse officielle, pourquoi M^me^ Nellie Hutchinson n'a pas reçu d'indemnisation. Cela fait déjà plus d'un an. Nous sommes allés aussi haut que nous avons pu.

Deuxièmement, si ce que vous dites est vrai, peut-être que notre exposé sera utile sous un autre aspect, savoir les genres de documents non disponibles qui, à votre avis et en vertu des directives actuelles, devraient l'être.

M. Reid: Je veux dire que la plupart des exemples que vous nous avez indiqués sont des exemples de renseignements que la plupart des députés peuvent obtenir. Il n'y a pas de doute que si quelqu'un d'entre nous pouvait harceler M. Lang ou M. Allmand, nous pourrions obtenir ces

[*Text*]

certainly get a more complete answer that you have. The case of the unemployment insurance and the others strike me as being routine work that we do without any consideration.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I intervene at that point, though, Mr. Reid, perhaps improperly? But what strikes me is that this is precisely one of the points Mr. Cooper has made, that if you know the right people you can get this information. But an awful lot of ordinary people do not know their members or they do not know how to write to them. Sometimes they may be even semiliterate people who find it very difficult to write a letter. I have had a lot of experience when I was with the Labour Congress with officers of chartered local unions who had a terrible time writing, either in English or French. In the case of the letters in French I used to have to read them aloud and then they became perfectly clear, but the spelling was so wild and woolly that when I first looked at them I had not the faintest notion what they were talking about. When they wanted to say *vous avez* they would put *vou zavé* and that kind of thing.

Mr. Reid: My point simply is that the guidelines that we have and the regulations that we have up here do not impede or ought not to impede that kind of flow of information. Certainly there is nothing in the guidelines that would stop that from being done. What is really goin on, I suspect, is a natural human tendency to cover up where an error has been made.

Mr. Cooper: How do you enforce what you are saying?

Mr. Reid: The other problem that I am concerned about is if we come in with regulations or an act or whatever it happens to be to make certain information available, then we have also to accept the consequences that certain information will evaporate. In some cases you get some information, you get more of it, but in other cases you get less of other types. That is a consideration that has to be weighed.

Senator Godfrey: Excuse me, it is just on the point that you have mentioned. Let us take Mrs. Hutchinson. Is there anything wrong with this Committee's asking Mr. Lang, one, what was the reason Mrs. Hutchinson was turned down, and two, what was the reason they would not give any reason? I think that would be very relevant to the work of this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think so, too.

Senator Godfrey: And why should we not write to DREE and ask them why they would not reveal the pollution clause, the reasons for it? This is all very relevant. I would like to know the reasons why Mr. Cooper has been denied the reasons. Surely we can ask the reasons and then we can decide wether they are valid reasons or not, because I am really quite shocked at the illustrations given by Mr. Cooper. We should do something about it.

Mr. Reid: I wonder, Senator, when we do that whether the Clerk might also include requests as to why the reasons were not given in the first place.

Senator Godfrey: Yes, that is the very point. The most important point of all is why the reasons were not given. And we can go on through with paints. What were the reasons they would not give tests on paint? Because they have not completed the tests?

[*Interpretation*]

renseignements mieux que vous même si la réponse ne nous plaisait pas. Dans ces cas d'assurance-chômage et autres cela me paraît affaire courante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je intervenir, monsieur Reid? Il me semble que c'est justement là ce que voulait prouver M. Cooper, c'est-à-dire si vous connaissez quelqu'un d'influent vous pouvez obtenir le renseignement. Mais il y a une immense quantité de gens qui ne connaissent pas leur député et qui ne savent comment leur écrire. Il peut s'agir de gens partiellement instruits qui trouvent fort difficile le fait d'avoir à écrire une lettre. Tandis que je travaillais auprès du Congrès du travail, je me suis rendu compte qu'il y avait beaucoup d'agents des bureaux locaux de syndicats qui avaient énormément de mal à écrire en français ou en anglais. Dans le cas des lettres rédigées en français je devais lire les lettres tout haut afin de les comprendre mais, quant à l'orthographe, elle était si bizarre qu'à première vue je ne pouvais comprendre la moindre chose. Lorsqu'ils voulaient écrire: «vous avez» ils mettaient:» vou zavé» etc.

M. Reid: Tout ce que je veux dire, c'est que nos directives et nos règlements ne devraient pas nous empêcher de fournir ce genre de renseignement. Je suppose que c'est une attitude de cachoteries bien humaine afin de dissimuler une erreur.

M. Cooper: Comment allez-vous faire appliquer ce que vous dites?

M. Reid: Ce qui me préoccupe aussi comme autre problème, c'est que lorsque nous établissons des règlements ou une loi et le reste, nous devons nous attendre à ce que certains renseignements s'évaporent. Dans certains cas vous recevrez plus de renseignements et dans d'autres cas moins. Il faut donc tenir compte de ce fait.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi, mais c'est dans la même ligne que ce que vous venez de dire. Prenons le cas de M^me^ Hutchinson. Est-ce qu'on ne pourrait pas demander à M. Lang pourquoi on a refusé d'indemniser M^me^ Hutchinson? Et aussi quelle a été la raison du fait qu'on ne lui a pas donné de motif? Je crois que ceci fait partie de notre mandat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je le crois aussi.

Le sénateur Godfrey: Et pourquoi n'écririons-nous pas au ministère de l'Expansion économique régionale afin de lui demander pourquoi il n'a pas voulu divulguer cette prescription concernant la pollution et quelles en sont les motifs? Tout ceci me paraît approprié: j'aimerais savoir pourquoi on a refusé de fournir les motifs à M. Cooper. Nous pouvons très certainement les demander et nous pourrons alors juger s'ils sont valables car les exemples que nous a fournis M. Cooper me bouleversent. Je crois que nous devons agir.

M. Reid: Monsieur le sénateur, par la même occasion le greffier ne pourrait-il pas aussi demander pourquoi on n'a pas fourni dès le début les motifs . . .

Le sénateur Godfrey: Exactement. Le point le plus important, c'est de savoir pourquoi les motifs n'ont pas été fournis; on peut aussi s'occuper de cette cause où il était question de tests des peintures pour demander les motifs pour lesquels on n'a pas voulu fournir les résultats de ces tests?

[*Texte*]

Mr. Baldwin: Maybe it was a lousy report.

Senator Godfrey: Surely they know how to test paint, for God's sake. The public should be entitled to that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I quite agree with what Senator Godfrey says, but may I point out again that surely Mr. Cooper's point is that it ought not to be necessary to go to a Parliamentary Committee, it ought not to be necessary to have somebody who knows the ropes to get the information. This kind of information should be available to the ordinary citizen, and apparently it is not available to the ordinary citizen.

If the Civil Service is behaving in a way that denies the ordinary citizen information which already should be available, then the Civil Service should be taken by the scruff of the neck and shaken till its teeth rattle and told to behave differently. These people are servants of the public. They should be made to read that letter from the eccentric and obstreperous Englishman some years ago who wrote to a British civil servant and ended his letter,

> You have the honour to be, sir, my obedient servant.

I think there is more involved here than just the question of the guidelines for the production of papers. There is also the question of Mr. Baldwin's bill, and I do not wish to prejudge for a moment what we may report on that. But there is also this question of making information available to the general public. It is not simply making it available to members. That is important, but that is not, in my judgement, the whole business. Now, I may be misinterpreting Mr. Baldwin's view on this but I thought that was rather what he had in mind in his bill.

Mr. Baldwin: To the general public. I defined the general public in the bill. I defined citizen in the bill, the person entitled to it. Members of Parliament just happen to be part of the public. It covers everybody.

• 1145

Mr. Hnatyshyn: Nobody is up on Parliament Hill.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, surely, I perhaps should not have let fly on that, but it seemed really necessary to emphasize it again. We had both these matters before.

Mr. Robinson, I think you are next, and then Mr. Blais. Or is it something arising out of . . .

Mr. Blais: No, no. I am ready to wait, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Mr. Baldwin, I think, is on after Mr. Robinson, then Mr. Blais, I am sorry.

Mr. Robinson: I want to congratulate Mr. Cooper on his appearance before the Committee and for providing us with his dissertation. Also, I want to thank him for the copy of the speech he made before the Canadian Bar Association at the convention in Quebec City, on August 25, 1975. I have had an opportunity to read that, with interest. Perhaps, on some other occasion, we will have more time when we could discuss some of the matters raised there, particularly when we start talking about law and justice and that there appears to be no justice at all because our laws are inadequate. You pointed that out more in your dissertation today.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Peut-être que c'était aussi un rapport de qualité inférieure.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'on doit savoir ce qu'il en est au point de vue des tests de peintures.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire le sénateur Godfrey, mais puis-je répéter que M. Cooper veut nous faire comprendre qu'on ne devrait pas recourir à un comité parlementaire dans ces cas. On ne devrait pas avoir à tirer des ficelles pour obtenir ces renseignements. Ces renseignements devraient être fournis aux citoyens ordinaires; or apparemment ce n'est pas le cas.

Si la Fonction publique se conduit de cette façon et refuse de fournir ces renseignements aux gens ordinaires, alors on devrait la prendre par le collet et la secouer jusqu'à ce qu'on obtienne les renseignements . . . Ces fonctionnaires sont censés être les serviteurs du public on devrait leur faire lire cette lettre écrite par un anglais excentrique il y a quelques années à un fonctionnaire britannique:

> Vous avez l'honneur, monsieur d'être mon serviteur obéissant.

Je crois que la question dépasse le cadre des directives se rapportant à la communication de documents. Il y a aussi cette question du bill de M. Baldwin et je ne voudrais pas dire d'avance quel est le rapport que nous allons faire, mais il s'agit aussi de fournir au public en général les renseignements et pas seulement de les fournir aux députés. Voilà une question importante mais, à mon avis, ce n'est pas tout. J'espère ne pas mal interpréter ce que pensait M. Baldwin à ce sujet, mais j'ai cru que c'était son idée du bill.

M. Baldwin: On peut fournir les renseignements au public en général? J'ai défini le public en général dans ce bill. J'ai indiqué qui était le citoyen qui avait ce droit; or les députés en fait font partie du public.

M. Hnatyshyn: Il n'y a pas personne qui domine sur la colline parlementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être que je n'aurais pas dû le faire, mais il me semblait nécessaire d'insister à nouveau ici. Ces deux questions nous ont été déjà soumises précédemment.

Monsieur Robinson, je crois que vous êtes le suivant sur la liste, puis ce sera M. Blais. Ou . . .

M. Blais: Non, je suis prêt à attendre, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. M. Baldwin, aura la parole après M. Robinson, puis ce sera M. Blais, je m'excuse.

M. Robinson: Je dois féliciter M. Cooper d'avoir bien voulu nous fournir tout cet exposé. Je le remercie aussi de m'avoir donné une copie du discours qu'il a prononcé devant l'Association canadienne du barreau lors de son congrès à Québec le 25 août 1975. Je l'ai lu avec beaucoup d'intérêt. Peut-être qu'un jour nous aurons le temps de discuter des questions qui ont été soulevées dans ce discours particulièrement lorsqu'il est question de droit et de justice et qu'il semble n'y avoir aucune justice parce que nos lois sont insuffisantes. Ceci apparaît beaucoup plus encore dans votre exposé que vous venez de nous donner.

[*Text*]

Mr. Reid has covered many of the areas I was thinking of, bu t there are a couple of things I would like to add. First, do you feel if the reasons given for refusal to provide information were more specific, more logical or more expansive, this might tend to make the individual feel happier about the reply they would receive? In other words, some rational reason why the information is not given, not just a denial of providing the information or just a complete refusal, at least at that time.

Mr. Cooper: Certainly, you are touching on something which I think is quite important. We have received letters from people who are very confused. Most of our work consists of telling them what has happened to them. Many people think we are riding a horse changing injustices. Most of our work deals not with rectifying an injustice; it is telling people what has happened to them.

A while ago, I received a letter from a woman who said to me—and it was quite surprising: You did not get me any more money but at least you told me what happened, at least I know where I stand.

Putting it another way, what we are at Ombudsman, is we are psychological wailing walls to people. We are there to be heard and to try to express what has happened to them. So I think you have hit on something that would be very useful. If people receive reasons, at least they know where they stand.

Another advantage to giving reasons, is that we think it would force the civil servant to be more cautious before denying information. He now has to give a reason according to strict guidelines. He has to make it fit into an exemption. We hope that if he has to do that, rather than just saying confidential, there will be less frequent refusals of information.

Mr. Robinson: It is my understnading that the Freedom of Information Act of the United States has words to the effect that governmental departments, and so on, are required, by statute, to give certain information about certain things. I think it is spelled out fairly well. We do not have that kind of thing so, obviously, people do not really know what their rights are. If there was this kind of spelling out of the rights of the individual to obtain information, at least they would know whether they are getting the information to which they are entitled. At present, all we have are some guidelines from the Privy Council Office upon which some decision can be made by departments. I suppose they are much more inclined to refuse information than to proffer it.

If we had something of this nature, would you feel that this would be helpful? At least the individual would know what limits are on the information they can receive.

Mr. Cooper: Yes, certainly, I would.

Mr. Robinson: I notice on page 10 of your notes, in the second paragraph you say:

The information was refused.

[*Interpretation*]

M. Reid a déjà posé bien des questions dans les domaines qui m'intéressaient mais il en reste: tout d'abord, si on vous donnait des motifs plus logiques ou si on vous donnait plus de motifs pour le refus de fournir les renseignements, est-ce que vous pensez que les gens seraient plus contents des réponses? En d'autres termes, on devrait, pensez-vous, leur fournir un motif logique pour appuyer le refus de leur donner les renseignements plutôt que de les refuser simplement.

M. Cooper: Très certainement, je crois que cette question est essentielle: les gens ne savent pas à quoi s'en tenir et nous avons reçu des lettres qui le prouvent. La plupart du travail que nous effectuons vise à indiquer aux gens ce qui leur arrive. Beaucoup de personnes croient que nous sommes là pour rectifier des injustices, mais la plupart du travail que nous faisons consiste simplement à dire aux gens ce qui leur est arrivé.

Il y a quelque temps, j'ai reçu une lettre d'une femme qui me disait, et c'est surprenant; «Vous ne m'avez pas obtenu plus d'argent mais tout au moins vous m'avez dit quelle était la situation et je sais maintenant à quoi m'en tenir».

En d'autres termes, notre rôle à titre d'ombudsman c'est d'être entendu et de définir la situation à ces gens qui font appel à nous. Aussi je crois que vous avez touché là un point extrêmement utile puisque lorsque les gens connaissent le motif de leur situation, cela les rassure.

Un autre avantage qui en découlerait, c'est qu'on obligerait ainsi les fonctionnaires à être plus prudents avant de refuser de fournir des renseignements. Le fonctionnaire doit maintenant donner un motif conforme aux directives; il doit indiquer comment la situation relève d'une exemption et nous espérons que s'il doit agir ainsi plutôt que de dire simplement qu'il s'agit d'une question confidentielle, il refusera moins souvent de fournir des renseignements.

M. Robinson: Je crois comprendre que la Loi sur le libre cours de l'information aux États-Unis indique que les ministères du gouvernement, etc. doivent légalement fournir certains renseignements dans certains cas. Je crois que c'est très clairement libellé. Comme nous n'avons pas de loi équivalente ici, évidemment les gens ne connaissent pas leurs droits. Si les droits des particuliers à recevoir des renseignements étaient clairement établis, tout au moins ils sauraient s'ils obtiennent des renseignements auxquels ils ont droit. Pour l'instant, tout ce que nous avons comme directives vient du bureau du Conseil privé et les ministères peuvent prendre, dans ce cadre, leurs décisions. Je crois que les ministères ont plus tendance dans ce cas à refuser les renseignements qu'à les fournir.

Pensez-vous que si nous avions une loi de ce genre ce serait utile? Tout au moins le particulier connaîtrait les limites dans lesquelles il peut recevoir des renseignements.

M. Cooper: Oui, très certainement.

M. Robinson: J'ai remarqué à la page 10 de vos notes au deuxième paragraphe:

Des renseignements avaient été refusés sous prétexte

[*Texte*]

You say the answer was:

> It was not open to the public since most inspections are done at the request of the plants and it would be unfair to the plants to release the reports.

Do you consider that answer satisfactory?

Mr. Cooper: Not at all, especially in light of the comments I made about the inquiry into meat in Quebec, where they were critical of what was doing on in the Federal meat inspection.

My answer to that is, if meat inspections are done at the request of the plants, then we need a law that says it is not done at their request. You do not inspect alleged violators according to their consent, you inspect them because there is a need.

• 1150

Mr. Robinson: Yes, so then what we should do in situations such as this—there are many more, this is only an example—would be to say in effect that government has the right to inspect your premises and to make that inspection report public. At the present time it would be my understanding that the plants—according to this answert at least—would understand it is not going to be made public. So, until there is a change in government attitude towards this kind of thing, it is not made public.

Mr. Cooper: Right.

I might add and I could try to be more precise—we will get the information soon—I believe in New Jersey the latest inspection of the board for meats must be posted in prominent position near the factories so that you can, if you want to know, find out the quality of the meat. Also, as my researcher here is pointing out to me, supermarkets in New Jersey have to have the latest inspection report posted in a public place so that the consumers really know the conditions in which they are shopping.

Mr. Robinson: I would like to jump to another point. You raise the question of cost of providing this information and I think this is something that had to be kept in mind. You have mentioned, particularly, where a $20 problem was going to cost $40 to resolve. I just wonder to what extent this is the case. Did you feel that there are many, many cases that if they were actually to provide the information, the man-hours required would just be prohibitive, and do you feel that this is a reasonable answer in some cases for the government to give as their reason for not providing the information?

Mr. Cooper: It seems that as a general rule, it would be wrong to say that the fact would cost us too much to tell you. I think it was in Mr. Baldwin's bill where there is mention of when it is frivolous or vexatious, and I can understand that an independent review board could use that as grounds, but that would not be a kind of reason generally used. That is all I could say.

Also, how do you put a cost value on a fact? If, for example, I want to know about an overpayment in a province to welfare where the overpayment was $100 should the government say that they cannot tell us because it is $200 to zerox. In that example, I would say, they still should tell us.

[*Interprétation*]

Voici la réponse:

> Que leurs renseignements n'étaient pas destinés au public puisque la plupart des inspections avaient été faites à la demande des usines et qu'il aurait été injuste vis-à-vis de ces usines de publier ces rapports.

Est-ce que vous pensez que cette réponse est satisfaisante?

M. Cooper: Non, pas du tout, particulièrement dans le cadre de ces remarques que j'ai faites sur les enquêtes au sujet des usines de viande au Québec où les renseignements auraient été essentiels pour savoir quelle avait été la conduite du Service d'inspection fédérale des viandes.

Si l'inspection des viandes est faite à la demande des industries, nous avons besoin d'une loi qui stipule qu'elle n'est pas faite à leur demande. Lorsque vous supposez que quelqu'un viole la loi, vous n'attendez pas son consentement, vous faites enquêtes parce que c'est nécessaire.

M. Robinson: Oui, dans des situations comme celles-ci, et il y en a bien d'autres, nous devrions par exemple déclarer que le gouvernement a le droit d'inspecter les locaux et de rendre public le rapport de cette inspection. Pour l'instant, d'après moi et selon cette réponse, les usines du moins savent qu'il ne sera pas rendu public. Donc, ils ne seront jamais rendus publics jusqu'à ce que le gouvernement change d'attitude à cet égard.

M. Cooper: Exact.

Je pourrais tenter d'être plus précis, nous obtiendrons ces renseignements bientôt, je crois qu'au New Jersey l'inspection la plus récente de la commission d'inspection des viandes doit être affichée à la vue de tout le monde près des usines pour que quiconque le désire puisse vérifier la qualité de la viande. De plus, comme l'enquêteur qui se trouve ici me l'indique, les super-marchés du New Jersey doivent afficher dans un endroit public les rapports d'inspection les plus récents de sorte que le consommateur est vraiment au courant de la situation.

M. Robinson: J'aimerais passer à un autre point. Vous avez parlé des faits qu'entraîneraient la diffusion de ces renseignements et je crois qu'il ne faut pas oublier cet aspect. Vous avez mentionné en particulier qu'il faudrait dépenser $40 pour résoudre un problème de $20. Je me demande dans quelle mesure cela est vrai. Croyez-vous qu'il y a bien des cas où les heures-hommes nécessaires pour fournir des renseignements seraient un obstacle insurmontable, et croyez-vous que dans certains cas le gouvernement pourrait invoquer cet argument pour prouver qu'ils ne peuvent fournir des renseignements?

M. Cooper: Il semble qu'en général, on ne peut pas dire que les frais seraient trop considérables pour fournir les renseignements. Je crois que c'est dans le projet de loi de M. Baldwin qu'on mentionne les cas où il serait futile ou frustrant de le faire, et je suppose qu'une Commission de révision indépendante pourrait invoquer cet argument, mais ce n'est pas celui dont on se servirait en général. C'est tout ce que je puis dire.

De plus, comment pouvez-vous évaluer le coût d'un fait? Par exemple, si je veux faire enquête sur un paiement en trop de $100 en assistance sociale qui se produit dans une province, le gouvernement devrait-il dire qu'il ne peut pas obtenir les renseignements parce que cela lui coûterait $200. D'après moi, il devrait quand même nous renseigner.

[*Text*]

The joint Chairman (Senator Forsey): As person may ask—you will excuse me for a moment, Mr. Robinson—may I ask whether there would be a possibility that a particular small complaint involving a small amount of money might turn out to be typical of a large number of complaints of exactly the same kind, so that the results you got might apply to a much larger volume of money, shall we say, than the single complaint would appear to involve?

Mr. Cooper: That is an excellent point.

Mr. Robinson: The other point I want to bring up along with that is, do you not feel that it should be considered as absolutely necessary that the individuals wishing the information should give very extensive reasons as to why they want the information. I do not think it is sufficient just to say, "I want the information on such and so", and you sort of alluded to this whey you sent out a number of letters, almost frivolously just to sucker departments and government into providing you answers to questions, maybe for no particular reason at all, except you just wanted to know if they were going to give you an answer. I think this is wrong. Some people, I think, are inclined to ask all sorts of questions. I get letters in the mail asking me all kinds of things, for no specific reason that I can fathom except that the individual just wants to ask questions. This can be very costly in time and resources. It seems to me you should get extensive reasons from the individual, first of all, as to why they want the information so government can use that as one of their criteria in determining whether the information should be made available.

Mr. Cooper: I would be strongly against that. First, it is interesting in the letters we sent out that most of them in reply did not refuse it on the grounds they did not know why we wanted it, but simply on the absolute grounds of confidentiality. So, I am saying—you are suggesting that why they may refuse this is because they do not know how you are going to use it. In many of the cases we wrote, they did not ask us why, they just did not.

Second, it seems to me a dangerous thesis to say that government facts become public according to how they are going to be used. If I want an inspection report on a nursing home, I do not think I have to say the reason I want it is that I want to place my mother in a nursing home or that I think the government is doing a bad job. Whichever reason, either of those two reasons I think should be good enough for me to know. I do not have to explain to them that I am putting my mother in there. Perhaps I suspect that the government is not doing its job well, that it is not enforcing the laws properly. With a good freedom-of-information act, we could know how effectively our laws are working. I do not think I have to explain that.

• 1155

Mr. Robinson: There is just one further question, Mr. Chairman. You refer on page 12, as you have put it;

[*Interpretation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Vous m'excuserez pendant un instant monsieur Robinson, on pourrait dire qu'une petite réclamation au sujet d'un petit montant d'argent peut se révéler le cas type d'un grand nombre de plaintes du même genre, de sorte que les résultats pourraient en fait s'appliquer à un montant d'argent beaucoup plus considérable qu'il semble au départ dans le cas d'une réclamation.

M. Cooper: C'est un argument excellent.

M. Robinson: Deuxièmement, ne croyez-vous pas qu'on devrait exiger que les personnes désirant obtenir les renseignements donnent tous les motifs pour lesquels ils veulent obtenir ces renseignements. Je ne crois pas qu'il suffit de dire «je veux tel renseignement» et vous avez fait allusion à cela en disant qu'une personne pourrait envoyer toutes sortes de lettres, de façon frivole, seulement pour obliger les ministères et le gouvernement à répondre à ces questions, peut-être pour aucune raison en particulier sauf pour savoir s'ils vont donner une réponse. Je crois que c'est mauvais. Certaines personnes d'après moi sont portées à poser toutes sortes de questions inutiles. Je reçois des lettres où on me demande toutes sortes de choses, pour je ne sais quel motif sauf peut-être que la personne veut tout simplement poser des questions. Cela peut entraîner beaucoup de dépenses du point de vue temps et ressources. Il me semble que vous devriez tout d'abord demander à la personne tous les motifs pour lesquelles elle veut obtenir ces renseignements et le gouvernement pourrait se servir de cela comme critère pour déterminer s'il devrait ou non fournir les renseignements.

M. Cooper: Je m'opposerais certainement à cela. Tout d'abord il est intéressant de noter que la plupart des gens auxquels nous avons envoyé des lettres nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas nous fournir les renseignements non pas parce qu'ils ne savaient pas pourquoi nous voulions les obtenir, mais simplement en disant qu'ils étaient confidentiels. Vous dites qu'ils pourraient refuser de fournir ces renseignements parce qu'ils ne savent pas comment le requérant s'en servira. Pour ce qui est de la plupart des lettres que nous avons envoyées, on ne nous a pas demandé pourquoi on voulait ces renseignements, on a tout simplement refusé de nous les fournir.

Deuxièmement, il me semble dangereux que les renseignements gouvernementaux soient rendus publics en fonction de la façon dont on s'en servira. Si je veux obtenir un rapport sur l'inspection d'une maison de santé, je ne crois pas que je devrais être tenu de dire que je veux l'obtenir parce que je veux placer ma mère dans une maison de santé ou parce que je crois que le gouvernement est négligent dans ce domaine. Quelle que soit mon motif, l'un ou l'autre, je devrais pouvoir l'obtenir. Je ne suis pas obligé d'expliquer que je veux placer ma mère dans ce foyer. Je soupçonne peut-être que le gouvernement est négligent, qu'il n'applique pas les lois de façon appropriée. En ayant une bonne loi sur la liberté d'accès aux renseignements, on pourrait connaître l'efficacité de nos lois. Je en crois pas être obligé de l'expliquer.

M. Robinson: Une autre question, monsieur le président. A la page 12 vous dites:

[*Texte*]

It seems that "who you know" may determine "what you get"; . . .

Most of the information that I get in a factual way about problems and so on is the same kind of information that anybody else can get; maybe they have not received it as extensively because they have not asked for it. But it seems to me that—I take exception to this—I do not really think that if I happen to know the deputy minister, he is going to confide in me just because he happens to know me. I think if he is using terms like "confidentiality" or something of that nature, he is going to abide by that because it would fall within his oath of secrecy anyway.

Mr. Cooper: I would not agree. You are in an authoritative position and I think the examples I give here show often that the average man on the street cannot get the information that you are able to get. The mail we get shows that people do not know what they do not know the reasons.

I understand you are going to be in Washington soon and I hope you will be seeing Mr. Nader. When I saw him over the summer he simply said—and I try to get the tenor of it here—he simply said, without freedom-of-information legislation, how can you hold a government accountable? And government will not want to give information. I think it is a normal tendency that is damaging to them. Perhaps if you know them on a personal level, they will tell you some information. As a past employee of a government, I knew and I have seen I could get information because I was working in government, and it was information because I was working in government, and it was information that the average man could not get.

Mr. Robinson: I might suggest to you that as a civil servant, you might have access to it much more readily than a member of Parliament.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin, I think you are next.

Mr. Baldwin: Thank you, Mr. Chairman. Putting aside a certain mild bias I might be inclined to have, I want to compliment Mr. Cooper on the presentation and the illustrative cases he has given us, which are extremely useful, and ask him this question: In his dealing with—I think he has indicated 16,000 letters, if I remember correctly, and disposed of 5,000 cases—would it be your impression with regard to many of these individuals that there was a feeling of helplessness, that they had problems, that they did not know where to look for solutions, who to look to nor did they have documents or information indicating the nature of the problems?

Mr. Cooper: The common theme running through all our mail is a sense of helplessness, of powerlessness, a sense of the inability to master life around them and a sense of injustice.

Mr. Baldwin: And occasionally, in pursuing these problems to a solution on behalf of these people, would you yourself find it difficult to locate the source of the information or of the documents which might be of some assistance in dealing with them? Did you have problems yourself in trying to find out where to go, to whom to go and what to look for?

[*Interprétation*]

Il semble que ce que vous pouvez obtenir dépend de qui vous connaissez; . . .

La plupart des renseignements que j'obtiens sur des problèmes, etc. sont les mêmes renseignements que quiconque peut obtenir; ils n'ent ont peut-être pas reçus autant parce qu'ils n'en ont pas demandés, mais il me semble que, et je ne suis pas d'accord, je ne crois pas que parce que je connais le sous-ministre, il va se confier à moi absolument parce qu'il me connaît. D'après moi, s'il considère que certains renseignements sont confidentiels, il va s'y conformer et de toute façon il y serait tenu par le serment qu'il a prêté.

M. Cooper: Je ne suis pas d'accord. Vous occupez un poste de commande, mais je crois que les exemples que je vous donne montrent souvent que l'homme de la rue ne peut obtenir des renseignements que vous êtes capable d'obtenir. Les lettres que nous recevons indiquent que les gens ne sont pas au courant de leurs droits, et quand on leur refuse quelque chose, ils ne savent pas pourquoi.

Vous allez à Washington, bientôt et j'espère que vous rencontrerez M. Nader. Lorsque je l'ai vu cet été il m'a dit, et j'essaierai d'être fidèle, il m'a dit tout simplement, comment peut-on s'assurer de la responsabilité d'un gouvernement sans une loi sur la liberté d'accès aux renseignements? Le gouvernement ne voudra pas donner ses renseignements. Je crois que c'est une attitude normale qui nuit aux fonctionnaires. Si vous les connaissez personnellement, ils consentiront peut-être à vous donner des renseignements. En tant qu'ancien fonctionnaire, je savais que je pouvais obtenir des renseignements parce que je travaillais au gouvernement et l'homme de la rue ne pouvait obtenir ces renseignements.

M. Robinson: Je pourrais peut-être vous dire en tant que fonctionnaire il se peut très bien que vous ayez pu les obtenir beaucoup plus facilement qu'un député.

Merci monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin, c'est votre tour.

M. Baldwin: Merci, monsieur le président. En faisant abstraction de certain parti pris que je pourrais avoir, je veux féliciter M. Cooper de son exposé et des exemples qu'il a donnés, qui sont très utiles, et je voudrais lui poser la question suivante: après avoir reçu 16,000 lettres, je crois que c'est ce qu'il a dit, et réglé 5,000 cas, a-t-il l'impression que beaucoup de ces personnes se sentaient impuissantes, qu'elles avaient des problèmes, qu'elles ne savaient pas où trouver des solutions, à qui s'adresser et qu'elles ne pouvaient consulter aucun document indiquant la nature des problèmes?

M. Cooper: Dans toutes les lettres que nous recevons, nous avons pu noter un sentiment d'impuissance, d'inaptitude à maîtriser les événements et un sentiment d'injustice.

M. Baldwin: Et à l'occasion, lorsque vous avez tenté de résoudre les problèmes des personnes, avez-vous vous-même eu des difficultés à repérer la source des renseignements ou des documents qui auraient pu vous aider dans votre tâche? Avez-vous eu des difficultés à déterminer où il vous fallait aller, à qui il fallait vous adresser et ce qui vous fallait rechercher?

[*Text*]

Mr. Cooper: That is correct, and that is why, in the beginning of my paper here, my notes, I do mention that we ourselves had a problem trying to help other people with their problems. Our problem was the inaccessibility of information. In other words, I come here really with two hats; representing a number of people who have written us with problems, and myself having a problem.

Mr. Baldwin: That is what I thought. I mention that because we are giving—at least I am giving some thought to the question of how far this or any government could go in following the line. In the United States, in some of the States, I believe in California and I believe in New York, where they are now starting to index the lists of certain documents which might be available. Have you given any thought to that?

Mr. Cooper: Yes, there certainly should be, in the legislation, the need for the authorities to establish central registers and index of the information, so that you know what you are looking for.

• 1200

Mr. Baldwin: On page 14, I thought this was an extraordinary case on the regional office of the Unemployment Insurance Commission, where the people wrote you a letter referring to the Oath of Secrecy—on Page 14—as a reason for rejecting the disclosure of information about a claim. Did that identify the Oath of Secrecy as being the oath which a certain official had taken at the time he entered into employment?

Mr. Cooper: I will just get the letter.

Mr. Baldwin: All right.

Mr. Cooper: We do have the letter here.

Mr. Baldwin: Good.

Mr. Cooper: Yes, I did see it.

Mr. Baldwin: I wonder if you could read that, the pertinent parts of it.

Mr. Cooper:

> I regret that the consent form signed by (the woman who wrote us) is not sufficient to act as a release for information as all employees of the Unemployment Insurance Commission fall under an oath of office secrecy.
>
> It will be necessary to have (the name of the woman) complete a form which specifically states she is releasing the UIC from its oath of secrecy and it specifically empowers us to provide the Ombudsman with information pertaining to her claim.
>
> I regret that the reply cannot be more favourable unless the above release is obtained so that we may give you specific information.

Now with other offices we had no problem with our consent form which simply states, I, so and so, authorize the CBC Ombudsman to have all information.

[*Interpretation*]

M. Cooper: C'est exact, c'est pourquoi, au début de mon exposé, de mes notes, je mentionne que nous avions nous-mêmes des difficultés à tenter d'aider les autres personnes à résoudre les leurs. Nous problèmes provenaient du fait que les renseignements ne sont pas accessibles. Autrement dit, je me trouve en fait ici à deux titres, je représente un certain nombre de gens qui nous ont écrit et je présente moi-même mon cas.

M. Baldwin: C'est ce que je pensais. Je vous dis ceci parce que vous pensez, du moins je pense, à jusqu'où pourrait aller notre gouvernement ou tout gouvernement pour atteindre cet objectif. Aux États-Unis, dans certains États, en Californie et à New-York je crois, on commence à établir un répertoire des documents qui pourraient être disponibles. Avez-vous envisagé une mesure de ce genre?

M. Cooper: Oui, en vertu de la loi, il serait certes nécessaires que les autorités puissent établir des registres et des répertoires des renseignements afin de savoir ce que l'on cherche.

M. Baldwin: A la page 14, je croyais qu'il s'agissait là d'un cas extraordinaire dans un bureau régional de la Commission de l'assurance-chômage, alors que l'on vous a fait parvenir une lettre au sujet du serment du secret,—à la page 14,—parce que l'on s'était opposé à la divulgation de renseignements relatifs à une réclamation. S'agit-il là du serment qu'un certain fonctionnaire avait prêté au moment d'entrer en fonctions.

M. Cooper: Je vais essayer de trouver la lettre en question.

M. Baldwin: Très bien.

M. Cooper: J'ai la lettre avec moi.

M. Baldwin: Très bien.

M. Cooper: Oui, je l'ai lue.

M. Baldwin: Je me demande si vous pourriez lire la partie qui nous intéresse.

M. Cooper:

> Je regrette que la formule de consentement signée par (la dame qui nous a écrit) ne suffit pas à divulguer les renseignements puisque tous les employés de la Commission d'assurance-chômage sont soumis au serment du secret.
>
> (Le nom de la dame) devra remplir une formule déclarant précisément qu'elle relève la CAC de son serment du secret et qu'elle nous investit du pouvoir de confier à l'ombudsman les renseignements relatifs à sa réclamation.
>
> Je regrette de ne pouvoir vous fournir une réponse plus favorable à moins d'obtenir la permission susmentionnée nous permettant de vous fournir les renseignements précis.

Dans nos autres bureaux nous n'avons éprouvé aucune difficulté en ce qui a trait à notre formule de consentement qui stipule tout simplement: Moi, untel, j'autorise l'ombudsman à obtenir tous les renseignements.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: Just two more brief questions because I know others want to follow me while they have you here. On page 15 in your conclusion, you say,

> We recommend a Freedom of Information Act that states the basic principle and presumption of the right to information, an independent body to review refusals of information . . .

I take it by that that you are suggesting that where there are two people who could be in an adversary position, one of them should not be the sole judge.

Mr. Cooper: Precisely, it seems incomprehensible that we could have a system whereby one party to the dispute is judging whether information should be released or not. How can we allow government to say that we are not releasing it because it is confidential because it is not in the public interest, and leave it at that? What right is that? That is an exception. If you have a general right to information but an exception is public interest, or whatever exceptions you have, however limited they be, if government is the judge, you do not have an effective right.

Mr. Baldwin: My final comment arises out of what Mr. Reid said, and I took it very seriously when he said that a number of reports may not be released because, in his own words,

> they were lousy reports, made hastily and only for a specific purpose.

I take that seriously because Mr. Reid was at one time Parliamentary Secretary and had a responsibility, as Mr. Blais does now, to provide such documents as might be required under our rules governing production of documents.

Now, assuming that—and of course it would be interesting to put down a question as to what percentage of reports prepared were lousy . . .

Senator Forsey: How much government policy is based on lousy reports?

Mr. Baldwin: Would you not think—as I take Mr. Reid's statement very seriously—that a Freedom of Information Act with certain responsibilities cast upon government officials would tend to compel the production of reports which were not lousy and which were useful and good reports, because people making those reports would know that, at some time, these reports might be made available for production?

Mr. Cooper: Yes, what you are saying is that disclosure would encourage better reports. It would also encourage following up on those reports. There may be a problem of inadequate reports, but also there is another problem where there are good reports and nothing is done with them. If the authorities knew that these were public, they would have to be followed up.

Mr. Baldwin: Thank you very much.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Blais.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: J'aimerais poser deux autres brèves questions, car je sais que d'autres voudront profiter de l'occasion pour vous interroger. A la page 15, dans votre conclusion, vous déclarez:

> Nous recommandons une loi sur la liberté d'information stipulant le principe fondamental et la présomption du droit d'information, un groupe indépendant chargé d'examiner les refus de divulgation des renseignements . . .

Voulez-vous dire par là que lorsque deux personnes pourraient être en position adverse, l'une d'entre elles ne devrait pas être la seule à porter un jugement.

M. Cooper: Exactement. Il est inconcevable d'avoir un régime en vertu duquel une seule partie en cause juge si le renseignement devrait être divulgué ou non. Nous pourrions permettre au gouvernement d'interdire la divulgation puisqu'il s'agit d'un renseignement confidentiel dans l'intérêt du public, ce qui règlerait la question. De quel droit s'agit-il? C'est une exception. Si l'on a le droit général d'obtenir des renseignements, mais que l'intérêt du public constitue une exception, ou quelle que soit l'exception, quelle que soit la mesure dans laquelle elle est limitée, si le gouvernement est juge, on ne jouit pas d'un droit réel.

M. Baldwin: Ma dernière observation fait suite à la déclaration de M. Reid, selon laquelle un certain nombre de rapports ne peuvent être divulgués parce que, et je cite,

> ils ont été mal rédigés, à la hâte, et dans un but précis.

Je prend sa déclaration au sérieux, car M. Reid a déjà été secrétaire parlementaire et était responsable, comme M. Blais le sait, de prévoir les documents requis en vertu de note article du Règlement sur la production des documents.

Maintenant, à supposer que, et évidemment il serait intéressant de savoir quel pourcentage des rapports était mal rédigé . . .

Le sénateur Forsey: Quel pourcentage de la politique gouvernementale se fonde sur des rapports mal rédigés?

M. Baldwin: Ne croyez-vous pas, parce que j'ai pris la déclaration de M. Reid au sérieux,—qu'une loi sur la liberté d'information investissant les fonctionnaires gouvernementaux de certaines responsabilités aurait tendance à obliger la production de documents bien rédigés et utiles, puisque ceux qui rédigent ces rapports sauraient qu'à un moment donné il serait nécessaire de produire les documents en question?

M. Cooper: En effet, comme vous dites, la divulgation encouragerait ceux qui rédigent les rapports à le faire soigneusement. On encouragerait également l'usage de ces rapports. Il se peut également qu'il y ait une carence au moyen des rapports, mais il se peut aussi que l'on rédige d'excellents rapports dont on ne se servira même pas. En sachant que ces documents sont publics, les autorités seraient obligés d'en surveiller l'usage.

M. Baldwin: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Blais.

[*Text*]

Mr. Blais: Mr. Chairman, I as well would like to join in saying that I thought the information that has been provided has been most interesting.

I was wondering if perhaps we might not obtain eventually from Mr. Cooper on a regular basis, some indications, while this Committee is considering these matters, about other cases that he feels might be of interest to us so that we can obtain the necessary information or the comments from the various ministers. I am very interested in the comment that has been made as well; that there ought to be explanations offered on the various cases that have been cited to us.

My question is one that is directed towards the experiment that was conducted by Mr. Cooper, where letters were sent to various ministers without there being an ombudsman letterhead. I was wondering if the reaction to those letters was different from other letters, or official letters that are sent by the ombudsman. What I am really getting at is: is your status assisting in obtaining better information?

Mr. Cooper: Certainly, it often does. In the letters we did write though, I do not think it would have made any difference at all, for example, asking for test results of the Department of Supply and Services. We knew very well we would not get them. Nobody would get them. So it did not apply in that case.

But there are many instances where people will write us, where the problem is they do not have the information, and we do call the proper civil servants whom we have worked with for a while and have an ongoing relationship, and he will tell us, often: look, I will tell you these are the reasons but do not use them publicly, but your client is crazy—you know, that kind of thing. And he will give us the basis for that. We will get that kind of reply from someone with whom we have an ongoing relationship. It is whom you know that does help.

Mr. Blais: Is that the majority of cases or the exception?

Mr. Cooper: My feeling is that that is the exception. It is the general rule. If anyone would ask me: what is happening today in government secrecy? I would say: proposition one, information is secret; proposition two, by exception, whom you know may turn it around. But that is it. That is the end of it.

Well, proposition three is: by strict exception you may get some information. But the general rule in Canada is that information is confidential.

Mr. Blais: I see. Of the 16,000 letters, you say that you have dealt with 5,000. You have solved 5,000 cases?

Mr. Cooper: There are different statistics. We keep a book on the mail we get, and it listed 16,000 letters. That is not the same as how many cases come in, which would probably be around 8,000, because we get a lot of mail on the same case. We have resolved 5,000 cases. We still have more ongoing, but we have closed 5,000 cases.

[*Interpretation*]

M. Blais: Monsieur le président, j'aimerais également me joindre à mes collègues et vous dire que les renseignements que vous nous avez présentés ont été des plus intéressants.

Je me demande si M. Cooper pourrait nous fournir régulièrement des renseignements au sujet d'autres cas susceptibles de nous intéresser, pendant que nous étudions ces questions, afin qu'ils nous soient possible d'obtenir les renseignements ou les observations nécessaires provenant des divers ministres. L'observation qu'il a faite, à savoir qu'il serait bon d'obtenir des explications sur les divers cas que nous étudions, m'a vivement intéressé.

Ma question a trait à l'expérience qu'a menée M. Cooper, lorsque l'on faisait parvenir à divers ministres des lettres ne portant pas l'en-tête de l'ombudsman. Je me demandais si les réponses à ces lettres étaient différentes de celles des autres lettres, ou des lettres officielles que fait parvenir l'ombudsman. Je m'explique: est-ce que votre condition vous aide à obtenir de meilleurs renseignements?

M. Cooper: Certainement, cela m'aide souvent. Cependant, je ne crois pas que cela aurait fait une différence compte tenu des lettres que nous avons écrites, puisque, par exemple, on nous demandait le résultat des épreuves du ministère des Approvisionnements et Services. Nous savions très bien que nous ne les obtiendrions pas. Personne ne le pouvait. Cela ne s'applique donc pas dans un tel cas.

Mais il arrive souvent que des personnes nous écrivent parce qu'elles ne peuvent obtenir certains renseignements, et nous nous chargeons d'entrer en contact avec les fonctionnaires avec lesquels nous avons travaillé pendant un certain temps et avec lesquels nous entretenons des relations, et ceux-ci nous répondront souvent: écoutez, je vous fournirai les motifs, mais ne vous en servez pas publiquement, votre client est cinglé—vous voyez, ce genre de chose. Et il nous dira pourquoi. Nous obtenons ce genre de réponses auprès des personnes avec lesquelles nous entretenons des relations à l'heure actuelle, et sur lesquelles nous pouvons compter.

M. Blais: Est-ce la majorité des cas ou l'exception?

M. Cooper: Selon moi, c'est l'exception. C'est la règle générale. Si on me demande: qu'est-ce qui se passe aujourd'hui dans le secret du gouvernement? Je répondrais: premièrement, le renseignement est secret; deuxièmement, il y a une exception, qui vous savez nous le dira peut-être. Mais c'est tout. Cela s'arrête là.

Eh bien, troisièmement, il y a l'exception très stricte, à savoir que l'on obtiendra peut-être quelques renseignements. Mais en général au Canada, les renseignements son confidentiels.

M. Blais: Je vois. Vous nous avez dit que vous avez étudié 5,000 cas des 16,000 lettres que vous avez reçues. Vous avez réglé 5,000 cas?

M. Cooper: Les données varient. Nous enregistrons le courrier reçu et selon ces données, nous avons reçu 16,000 lettres. Ce chiffre ne représente pas le nombre de cas que nous recevons, qui se chiffrerait à environ 8,000, puisque de nombreuses lettres ont souvent trait au même cas. Nous avons réglé 5,000 cas. Il y en a encore à l'étude, mais nous en avons terminé 5,000.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): You got satisfactory results or you closed them because they were hopeless?

Mr. Cooper: No. Of that 5,000 that have been closed—and I do have the statistics—we were able to help in, I think, 60 per cent. In 10 per cent we would not handle because we do not deal with certain kinds of problems.

For example, someone writes us and says that does not like his neighbour. We do not get involved; we would not put the neighbour on air and try to solve this. That is the kind of problem we will not handle.

All right, so that is 10 per cent put aside, and then there are cases which we fail in resolving, but in 60 per cent of the cases we consider we are successful in that we are able to help in some way. That way may simply be telling them clearly what has happened to them and, as I said, I found interesting the reaction to that. Many people have been happy with that.

Mr. Blais: But with that volume of work—and I am not trying to act negatively—there seems to be a limited number of cases that you have been frustrated in, or is that a misconception on my part? Are you getting co-operation in most instances and are there just specific exceptions where you are having some difficulty in getting the necessary information?

• 1210

Mr. Cooper: Generally we have co-operation. We have co-operation. But again you know I must qualify my answer. We have co-operation from the Department of Supply and Services but they still deny us the information. Let me give you a concrete example there.

We did a program a while ago on the Post Office and thefts in the mail. This was a year ago when that was more of an issue that strikes. We had heard of tremendous thefts in the Post Office and we wrote to the Department of Supply and Services to find out how many government cheques were forged. They told us that was confidential. We had a good relation with them up to that point. We asked them why it was confidential and they just said it would not be in the public interest to let people know how many cheques were being forged.

Mr. Cooper: There is another example, which by the way I should have included here but it just came to mind. We have co-operation up to the point that it is closed. That sentence does not make much sense, but that is the truth. It stops.

Mr. Blais: Let me ask you another question then. You do not have any statistics on how many cases you have dealt with in which information was not made available, but in your opinion ought to have been made available.

Mr. Cooper: We do not have that statistic.

Mr. Blais: Do you think you could compile that?

Mr. Cooper: I think we could. I would be delighted to turn this over to the Committee.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous avez obtenu des résultats satisfaisants ou vous les avez classés parce qu'ils étaient désespérés?

M. Cooper: Non, des 5,000 cas que nous avons classés—et j'ai les données avec moi—nous avons pu en aider 60 p. 100. Nous avons refusé de traiter 10 p. 100 de ces cas car il s'agissait de problèmes qui ne relèvent pas de notre compétence.

Par exemple, quelqu'un nous écrit pour nous dire qu'il n'aime pas son voisin, Nous ne nous en occupons pas: Nous ne mettrions pas le voisin en question sur les ondes pour essayer de régler cette question. C'est un exemple du genre de problèmes que nous ne traitons pas.

Très bien, il y a donc 10 p. 100 des cas qui sont mis de côté, et il y a ensuite les cas qu'il est impossible de résoudre, mais nous réussissons dans 60 p. 100 des cas en ce sens que nous réussissons à aider ces personnes dans une certaine mesure. Il s'agit parfois tout simplement de leur dire exactement ce qui leur est arrivé et, comme je l'ai dit, leur réaction est intéressante. De nombreuses personnes sont contentes.

M. Blais: Mais étant donné un tel volume de travail—et je ne veux pas me montrer négatif—mais il semble que vous ayez échoué seulement dans un nombre limité de cas, où ai-je mal compris? Est-ce que dans la plupart des cas, on collabore avec vous et est-ce qu'il est rare que vous éprouviez des difficultés à obtenir les renseignements nécessaires?

M. Cooper: En général, on collabore avec nous, mais je dois encore expliquer ma réponse. Le ministère des Approvisionnements et Services collabore avec nous mais nous refuse toujours les renseignements. Je vais vous donner un exemple concret.

Nous avions un programme, il y a quelque temps au ministère des Postes; il y avait eu des vols dans le courrier. C'était il y a environ un an et c'était bien plus important à ce moment-là que les grèves. Nous avons entendu parler de vols énormes aux Postes et nous avions écrit au ministère des Approvisionnements et Services pour leur demander combien de chèques du gouvernement avaient été contrefaits. Il nous avait répondu que c'était confidentiel. Nous avions eu de bons rapports avec lui jusqu'à ce moment-là. Nous lui avons demandé pourquoi c'était confidentiel et il a répondu que ce n'était pas dans l'intérêt du public de révéler combien de chèques avaient été contrefaits.

M. Cooper: Ce n'est qu'un autre exemple, j'aurais dû l'ajouter dans mon exposé, mais je viens seulement de m'en souvenir. Nous avons reçu leur coopération jusqu'alors. Cela n'a peut-être pas beaucoup de sens, mais c'est ce qui arrive. Point final.

M. Blais: Laissez-moi vous poser une autre question. Vous n'avez pas de statistiques sur le nombre de cas où on ne vous a pas remis les renseignements, qui, à votre avis, auraient dû vous être remis?

M. Cooper: Nous n'avons pas ces chiffres.

M. Blais: Croyez-vous que vous pourriez les compiler?

M. Cooper: Je le crois. Je les remettrai avec plaisir aux membres du Comité.

[*Text*]

Mr. Blais: My last question is, do you feel that the fact that you air the grievances and the way you go about resolving them is a net plus in your favour? What I am trying to get at is, do you think, with the facilities that you have at your disposal now, were you not in the public eye you would not have the same sort of effect?

Mr. Cooper: Definitely not. My staff and I certainly never forget that it is not the individual concerned. It is not myself that does that. It is obviously the power of the media behind us that enables us to get results.

Mr. Blais: Even if you had statutory approval? Even if you had statutory raison d'être?

Mr. Cooper: No. Then of course we would have the power of subpoena—the power to gain access—and I think we could be useful and effective. I think Mr. Rowat, who was here before and who is an expert in the ombudsman concept, says that an ombudsman has basically two powers—the power of persuasion and the power of publicity. If there were a statutory ombudsman without a television program, he could still be effective.

I notice, for example, Mr. Maloney is involved in a lot of publicity, much more than any other ombudsman in Canada. I think that is beneficial. I think that is a plus to the office.

What I am saying is that Mr. Maloney or a federal ombudsman could be extremely effective without a national television program as long as he had the necessary power, which is to investigate and to subpoena, and the authority and inclination to go public when it would be useful.

Mr. Blais: I have one more question and you need not answer it, if you feel that it is confidential. It has nothing to do with salary. What is the size of your staff and do you operate on a weekly basis or on a permanent basis in what you are doing?

Mr. Cooper: We have a permanent staff. Over 99 per cent of all the cases we handle are off-air and are never mentioned on-air. Less than one per cent are on-air. The staff is full-time, year round. We have a staff of between 17 and 20, many of whom do nothing but handle cases off-air. We use the television program to attract the problems that are handled off-air.

Mr. Blais: This is all paid for by the CBC.

Mr. Cooper: Yes, the idea being that it is an interesting use of public broadcasting.

Mr. Baldwin: It is one of the most useful expenditures of CBC money that I can think of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Cooper, could I ask one question before Senator Godfrey.

Mr. Blais: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In some cases, ombudsmen do indeed have power to order rectification of matters that are brought before them. It is not all the power of persuasion and publicity because you are a very persuasive fellow and you can publicize. The true ombudsman is a sort of parliamentary or legislative commissioner who does, in fact, have certain powers to order government departments to rectify and solve complaints. Am I not correct in that?

[*Interpretation*]

M. Blais: Ce sera ma dernière question; croyez-vous que le fait que vous discutiez sur les ondes de griefs et de votre méthode pour les résoudre joue en votre faveur? En d'autres termes, croyez-vous qu'avec les services que vous avez à votre disposition actuellement, si vous n'étiez pas à la vue du public, que cela n'aurait pas le même effet?

M. Cooper: Certainement pas. Mon personnel et moi-même n'oublions jamais que ce sont les particuliers qui sont en cause. Ce n'est pas moi qui agis, en fait c'est le pouvoir des médias d'information qui est derrière nous et qui nous permet d'obtenir des résultats.

M. Blais: Même si vous aviez une approbation statutaire? Même si vous aviez une raison d'être légale?

M. Cooper: Non. Évidemment, nous aurions un pouvoir de *subpoena*, nous pourrions obliger quiconque à comparaître, nous aurions accès aux documents, et je crois que nous pourrions être utiles et efficaces. M. Rowat, qui a comparu précédemment et qui est expert en matière d'*ombudsman*, a dit que l'ombudsman a fondamentalement deux pouvoirs, la persuasion et la publicité. S'il y avait un ombudsman statutaire, même sans programme de télévision, il pourrait quand même être efficace.

Je remarque par exemple, que M. Maloney reçoit beaucoup plus de publicité que tout autre ombudsman au Canada. C'est une bonne chose, un avantage en sa faveur.

M. Maloney ou un ombudsman fédéral pourrait être extrêmement efficace, même sans programme national de télévision, pour autant qu'il ait les pouvoirs nécessaires pour enquêter et citer à comparaître des témoins ainsi que le pouvoir et la volonté de paraître en public si nécessaire.

M. Blais: J'ai encore une autre question et vous n'êtes pas obligé d'y répondre si vous croyez que c'est un renseignement confidentiel. Cela n'a rien à voir avec le salaire. Quelle est l'importance de votre personnel et fonctionnez-vous d'une façon hebdomadaire ou permanente?

M. Cooper: Nous avons un personnel permanent. Plus de 99 p. 100 de toutes les causes que nous avons ne sont pas mentionnées sur les ondes. Nous ne parlons que d'un pourcent sur les ondes. Le personnel travaille pour nous à plein temps, toute l'année durant. Nous avons de 17 à 20 employés, dont la plupart ne font rien d'autre que d'étudier les causes qui ne passent pas sur les ondes. Nous nous servons du programme de télévision pour attirer des problèmes qui sont étudiés en dehors de l'émission.

M. Blais: Et tout est payé par Radio-Canada?

M. Cooper: Oui, l'idée étant que c'est une utilisation intéressante de la radiodiffusion publique.

M. Baldwin: C'est une façon les plus utiles de dépenser l'argent attribué à Radio-Canada, que je sache.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Cooper, puis-je poser une question avant le sénateur Godfrey?

M. Blais: Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Dans certains cas, les ombudsman ont en fait le pouvoir de demander un redressement pour les questions qui sont portées à leur attention. Ce n'est pas seulement une question de persuasion et de publicité, car vous êtes un personnage très persuasif et vous pouvez vous servir de la publicité. Le vrai ombudsman est un commissaire parlementaire ou juridique qui en fait, a certains pouvoirs et peut exiger du gouvernement et des ministères qu'ils portent remède à des plaintes. Ai-je raison?

[*Texte*]

Mr. Cooper: I do not believe you are correct. I do not think there is any ombudsman in Canada that has the power to order a change in anything. He recommends, but he cannot revise the judgment.

• 1215

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you for that piece of information.

May I follow up, Mr. Chairman, Senator Godfrey's suggestion that we write some letters as a result of Mr. Cooper's appearance this morning. I tentatively drafted the following which I present to you:

> On Thursday, December 4th, Mr. Robert Cooper of the CBC television program "Ombudsman" appeared before this Committee. He raised problems about obtaining information from government departments and agencies.

> On behalf of the Committee we

That is, Senator Forsey and myself.

> are instructed to write you to draw your attention to Mr. Cooper's remarks contained at page

Whatever it is.

> (and also referred to at page),

If members asked questions arising therefrom.

> which are contained in the enclosed report of the Committee's proceedings, and which concern you

"or your department" as the case may be, whether we are writing to a Minister such as Mr. Lang, or his department.

> The Committee would welcome your response to Mr. Cooper's comments, and most specifically, why the information was refused.

And, in addition, in the Hutchinson case we would put in something like:

> Could you also advise why the payment was refused.

> The Committee is currently studying the government guidelines concerning the production of information and the subject matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business presented to the House of Commons by Mr. Ged Baldwin, M.P.

Senator Godfrey: I think I would like to be a little bit more specific by saying, instead of "why the information was refused," "the reason why the information was refused"; and secondly, the reasons why you did not give reasons why you refused. That is the most important one of all. So we have two things: the reason why it was refused and the reasons why they did not give reasons.

[*Interprétation*]

M. Cooper: Je ne crois pas que ce soit exact. Je ne crois pas qu'il y ait un ombudsman au Canada qui ait le pouvoir de demander un changement dans quoi que ce soit. Il fait des recommandations, mais il ne peut pas réviser des décisions.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je vous remercie de ces renseignements.

Puis-je poursuivre monsieur le président? Lee sénateur Godfrey a proposé que nous écrivions des lettres à la suite de la comparution de M. Cooper ce matin. J'ai rédigé provisoirement la lettre suivante que je vous propose:

> Le jeudi 4 décembre, monsieur Robert Cooper de Radio-Canada responsable de l'émission télévisée «*Ombudsman*» a comparu devant le Comité. Il a soulevé les problèmes que posait l'obtention de renseignements auprès des ministères et organismes du gouvernement.

> Au nom du Comité, nous

C'est à dire le sénateur Forsey et moi-même.

> avons reçu instruction de vous écrire pour attirer votre attention sur les remarques de M. Cooper contenues à la page

Je citerai le numéro de la page.

> (et d'autres questions à la page),

Si les membres du Comité ont posé des questions à ce sujet.

> du rapport ci-joint concernant le compte rendu du Comité qui vous intéresse

«Ou votre ministère» selon le cas, si vous écrivez à un ministre comme à M. Lang par exemple ou à son ministère.

> Le Comité serait très heureux de recevoir votre réponse aux remarques de M. Cooper, et plus précisément les raisons pour lesquelles l'information lui a été refusée.

De plus, dans le cas Hutchison, nous pourrions ajouter par exemple:

> Pourriez-vous nous dire pourquoi le paiement a été refusé.

> Le Comité étudie actuellement des directives gouvernementales concernant la production de l'information si le contenu du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, présenté à la Chambre des communes par M. Ged Baldwin, député.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais être un peu plus précis en disant «pourquoi l'information a été refusée», «la raison pour laquelle l'information a été refusée» et deuxièmement, les raisons pour lesquelles vous n'avez pas donné de raison pour votre refus. C'est ce qui est le plus important. Il y avait donc deux choses: La raison pour laquelle l'information a été refusée et les raisons pour lesquelles vous n'avez pas donné de raisons.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Is that agreeable?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I do not have any real objection to that or the additional comments by Senator Godfrey. But there is one thing I think should be mentioned and that is that some of these cases that have been referred to, in my view, should have been taken to a lawyer or someone for advice.

On this one of Mrs. Hutchinson, maybe quite properly she should have gone to a lawyer for advice and maybe an action should have been commenced. I do not know. I am just suggesting that you cannot expect an ombudsman or some government official to provide all the answers, especially when you are talking about a sum of money or something that should be paid.

Mr. Cooper: If I may comment, I do not agree. I do not think in the cases that we have presented a lawyer could have done anything. In the case of Mrs. Hutchinson, we have looked into it, and there is just no legal right to compensation. She was the innocent victim, the police were carrying out their duties, and there was nothing that could be done. *Ex gratia* payment, payment, payment by grace—there is no way to force the government to pay out. If we had freedom of information legislation then a lawyer could be perhaps useful in helping that individual take the necessary procedures to get that information out of government. That is comment one.

Comment two is that people write to us mainly because they just do not feel the lawyers or the legal system work.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It costs money, for one thing.

Mr. Robinson: A lot of them get legal aid certificates now, too.

You made reference to that in your paper before the Canadian Bar Association as well. For instance, in respect of unemployment insurance and workmen's compensation and so on you have sort of wondered why they do not go to lawyers and then you are telling us now the reason they do not is because lawyers really cannot do anything about them anyway so they go back to government.

Mr. Cooper: I think we can make this general statement. I know very few lawyers who know anything about unemployment insurance. And yet many know a lot about tax law. And, as I say in that paper, I do not see the difference. In both unemployment insurance and tax law you are dealing with a dispute between citizen and government over who owes who an amount of money. It is the same thing.

Mr. Robinson: Could I make one further point for the record?

Mr. Blais: Mr. Robinson, I thought you were going to reply to that.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

Êtes-vous d'accord?

M. Robinson: Monsieur le président, je n'ai pas vraiment d'objections à cela ni au commentaire additionnel du sénateur Godfrey. Mais il y a une chose qu'il faudrait mentionner, et c'est que certains de ces cas auraient dûs, à mon avis, être transmis à un avocat ou à quelqu'un d'autre pour avis.

Par exemple dans le cas de M^me^ Hutchinson, il aurait peut-être fallu s'adresser à un avocat pour obtenir ses conseils et peut-être que des poursuites auraient été intentées. Je ne sais pas. Je dis tout simplement qu'il ne faut pas s'attendre à ce qu'un ombudsman ou un représentant du gouvernement puisse donner toutes les réponses, surtout lorsqu'il est question d'une somme d'argent ou d'un versement quelconque.

M. Cooper: Si vous me le permettez, je ne suis pas d'accord. Je ne crois pas que, dans les cas que nous avons présentés, un avocat ait pu faire grand chose. Dans le cas de M^me^ Hutchison, nous l'avons examiné, et elle n'avait pas vraiment droit à une indemnisation. Elle a été la victime innocente, les officiers de police ont fait leur devoir, rien ne pouvait être fait. Les paiements *ex gratia*, les paiements par grâce—il n'y a pas moyen de forcer le gouvernement à payer. S'il y avait eu une loi sur la liberté de l'information, un avocat aurait peut-être pu être utile et aider un particulier à prendre les mesures nécessaires pour obtenir des informations auprès du gouvernement. C'est mon premier commentaire.

Mon deuxième, c'est que les gens qui nous écrivent le font surtout parce qu'ils ne croient pas que les avocats ou le système judiciaire puissent les aider.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela coûte de l'argent d'abord.

M. Robinson: De nombreuses personnes obtiennent maintenant des certificats d'aide juridique.

Vous en avez également parlé dans votre exposé devant l'Association du barreau canadien. Dans les cas d'assurance-chômage, des indemnisations aux accidentés du travail, vous vous êtes demandé pourquoi ces personnes ne s'adressaient pas à des avocats et vous nous dites maintenant que la raison pour laquelle elles ne l'ont pas fait est que les avocats ne peuvent vraiment rien faire, ne peuvent vraiment rien faire, par conséquent elles s'adressent au gouvernement.

M. Cooper: Je pense que vous pouvons dire cela de façon générale. Je sais que peu d'avocats s'y connaîssent vraiment au sujet de l'assurance-chômage. Et pourtant ils en connaissent long sur la fiscalité. Comme je l'ai dit dans mon exposé, je ne vois pas la différence. Dans les deux cas, assurance-chômage, fiscalité, il s'agit d'un différend entre un citoyen et le gouvernement, à savoir qui doit de l'argent. C'est la même chose.

M. Robinson: Est-ce que je peux ajouter quelque chose?

M. Blais: Monsieur Robinson, je pensais que vous alliez répondre.

[*Texte*]

Mr. Robinson: No, I thought he said it rather facetiously.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think he did.

Mr. Robinson: About lawyers not knowing anything about unemployment insurance or about immigration or workmen's compensation.

Mr. Baldwin: All your lawyers are in Parliament, like Mr. Robinson.

• 1220

Mr. Robinson: Right, and Mr. Baldwin and Senator Godfrey and the rest of us.

The point I want to make is not in reference to your statement before us today; I am harping back to this other one which, I read with a great deal of interest. You made a comment that the Access to Law project estimated that 25 per cent of government agencies; police libraries and others contacted in Canada, gave inaccurate information. You say that people are misinformed and not informed. I think it is incredible, if what you are saying is true; if 25 per cent of the information given is not accurate, then obviously governments; departments and agencies will have to change this radically.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Robinson: I find that an incredible statement. I do not know how valid the study is; but if it is true I find it absolutely incredible.

Mr. Cooper: If I could make a comment concerning its validity. That was a study conducted by Dean Martin Friedland at the University of Toronto Law School. I understand that it is going to be published or been published; and will be available. It was originally done under the auspices of the Law Reform Commission of Canada. What I am saying is that it does have credentials of validity.

Mr. Robinson: If it is made public and you get a copy; you might send it to this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us hope Mr. Reid would not describe it as one of those "lousy" reports.

Mr. Baldwin: If it had been made by the Department of Justice it might not have been made public at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Specifically, Mr. Cooper, the letters that would go out would deal with the Hutchinson case, the DREE sawmill case, the product testing by the Department of Supply and Services, the consumer research reports, the report of the Northern Health Services—the latter two referred to by Susan Burns—the Meat Inspection Division reports, the CMHC's two studies, the UIC question of overpayments, the overpayments by the Department of Health and Welfare—I presume that was done under the Social Assistance Act.

Mr. Cooper: The Canada Assistance Plan.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Canada Assistance Plan, yes. The Box 99 question and the Gladue case. Am I correct? All right, we will obtain information on those.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Non, je pense que cela a été dit à la blague.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne le crois pas.

M. Robinson: Au sujet des avocats qui ne connaissent rien à l'assurance-chômage ou à l'immigration ou aux indemnisations aux travailleurs accidentés?

M. Baldwin: Tous vos avocats sont au parlement, comme M. Robinson.

M. Robinson: C'est juste, et M. Baldwin et le sénateur Godfrey de même que nous tous.

Je ne veux pas parler de l'exposé que vous nous avez fait ce matin mais plutôt revenir à cet autre exposé que j'ai lu, comme je vous l'ai dit, avec un très grand intérêt. D'après vous, l'étude *Access to Law* estime que 25 p. 100 des organismes gouvernementaux, les bibliotthèques de la police et autres organismes contactés au Canada donnaient des renseignements inexacts. Vous dites que les gens ne sont pas informés ou mal informés. Je trouve cela incroyable si c'est vrai; si 25 p. 100 des renseignements donnés ne sont pas exacts les ministères du gouvernement vont devoir prendre des mesures radicales.

Des voix: Bravo, bravo!

M. Robinson: C'est une déclaration qui me semble incroyable. Je ne sais pas quelle est la valeur de cette étude mais si c'est vrai, c'est parfaitement incroyable.

M. Cooper: Permettez-moi de vous dire un mot de la validité de cette étude. Elle a été dirigée par le doyen de la faculté de droit de l'Université de Toronto, M. Martin Fiedland et sera publiée si elle ne l'est déjà. A l'origine, c'était un projet de la Commission de réforme du droit du Canada je ne pense pas qu'on puisse douter de sa validité dans ces conditions.

M. Robinson: Si elle est rendue publique, peut-être pourriez-vous en envoyer un exemplaire en comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Espérons que M. Reid ne qualifiera pas ce rapport de «désastreux».

M. Baldwin: Si elle avait été l'œuvre du ministère de la Justice, elle n'aurait peut-être pas été publiée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Cooper, les lettres qui seraient envoyées traiteraient de la cause Hutchinson, de celles de la scierie du MEER, des tests effectués sur les produits par le ministère des Approvisionnements et Services, des rapports de recherche sur la consommation, du rapport des Services de santé du Nord—Susan Burns a parlé de ces deux derniers—des rapports de la Division de l'inspection des viandes, des deux études de la SCHL, des problèmes des trop payés de la CAC et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—j'imagine que c'était dans le cadre de la Loi sur l'assistance publique.

M. Cooper: Du Régime d'assistance publique du Canada.

Le coprésident (M. McCleave): Le Régime d'assistance publique du Canada, oui. Enfin, la question de la Case postale 99 et la cause Gladue. C'est bien cela? Très bien, nous nous renseignerons à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Blais has suggested that you might share further problems with us. In that case we would become the ombudsman's ombudsman. I think it would be the mood of the Committee, while we continue these studies, to ask that you do that.

Mr. Cooper: Fine.

There are two things I would like to mention. First, on our program aired at the beginning of November concerning government secrecy, at the end we did ask people who had problems concerning government secrecy to write us. I do not know what the effect of the mail strike will be, but if we do get any mail I would like to turn it over. Secondly, I would also like to mention that on the program Senator Forsey complained about the CBC, particularly about Gerda Munsinger. He had tried to get information from an institution with which I am associated and he could not find out how much Gerda Munsinger was paid. I would first of all. . .

Mr. Blais: How much she charged!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): She might have done it for true love.

Mr. Cooper: I would like to mention that I am not an employee of the CBC so I disclaim; I do not work for them in the sense of any full time basis. However, I did obtain information that may be useful—that is, Gerda Munsinger was paid the sum of $150 plus her air fare and hotel for two days.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that would be about the going rate for her trade.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But why under the sun did I get, then, in the Senate the non-answer that I did? The stuffy nonsense that I got? And the further assertion that they were going to put on the air—I have forgotten how they phrased it—people who have been active on the Canadian scene. I am proposing, once I have checked on the thing, to give them a list of notorious characters like Mr. Roy Allan Embry who shot up the Royal York, and Donald Kelly in North Bay, and ask if they are going to interview them. If they are going to go on with Mrs. Munsinger followed by "the happy hooker", there is an inexhaustible supply of criminals and disreputable characters at their disposal good for them to put on in the children's hour in the afternoon.

Mr. Blais: Donald Kelly has a beard and he is not as good looking.

• 1225

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Cooper, I did place a remark on record last week when we received the paper that you had presented to the Bar Association. I thought that was to be your contribution to the Committee, which rather miffed me, but I am very pleased and withdraw any sting from my remarks of last week. You have been a most co-operative person and helpful, and I think we would all like to give you the traditional thanks

[*Interpretation*]

M. Blais vous a proposé de partager avec nous les problèmes qui pourraient se poser. Dans ce cas, nous deviendrions des ombudsmen de l'ombudsman. Le Comité semble d'accord pour vous demander de le faire jusqu'à ce que nous terminions ces travaux.

M. Cooper: Parfait.

Deux choses, tout d'abord à propos du programme que nous avons diffusé au début de novembre à propos du secret au sein du gouvernement; à la fin du programme nous avions demandé à ceux qui avaient eu des problèmes à ce sujet de nous écrire. Je ne sais pas somment cela marchera à cause de la grève des postes mais si nous recevons du courrier, nous aimerions vous le communiquer. En second lieu, je voudrais parler du programme de Radio-Canada dont le sénateur Forsey s'était plaint, celui qui traitait de Gerda Munsinger. Il était entré en contact avec un organisme avec lequel je collabore pour essayer de savoir combien Gerda Munsinger était payée. Tout d'abord . . .

M. Blais: Quel était son tarif!

Le coprésident (M. McCleave): Elle le faisait peut-être par amour.

M. Cooper: Je ne suis pas employé de Radio-Canada, je décline donc toute responsabilité, je ne travaille pas pour cette société à plein temps. Pourtant, j'ai pu obtenir le renseignement. Gerda Munsinger avait reçu la somme de $150 plus son billet d'avion et ses frais d'hôtel pour deux jours.

Le coprésident (M. McCleave): J'imagine que c'est à peu près le tarif normal dans sa branche.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais dans ce cas pourquoi diable a-t-on refusé de me répondre au Sénat? Pourquoi les idioties que j'ai entendues? Pourquoi m'avoir répondu qu'on allait faire une émission sur—je ne me souviens plus de la phrase exacte—des gens qui avaient joué un rôle actif au Canada. J'ai l'intention, après m'être renseigné, de leur soumettre une liste de personnages notoires comme M. Roy Allan Embry qui a tiré un coup de feu sur le Royal York et M. Donald Kelly de North Bay et de leur demander s'ils ont l'intention des les interviewer. S'ils continuent les entrevues avec M^me^ Musinger, ils pourront ensuite faire passer la «racoleuse heureuse», ils auront ensuite une source inextinguible de criminels et de personnages louches et pourront même faire passer ces émissions l'après-midi à l'heure où les enfants sont à l'écoute.

M. Blais: Donald Kelly porte la barbe et il n'est pas aussi joli à regarder.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Cooper, la semaine dernière, lorsque nous avons reçu le document que vous avez présenté à l'Association du Barreau, je vous ai fait une observation. Mais je croyais alors que vous vous contenteriez de cette contribution aux travaux du Comité, ce qui m'a d'ailleurs surpris, mais je me fais aujourd'hui un plaisir de retirer ce que j'avais dit peut-être un peu sèchement. Vous nous avez offert votre colla-

[*Texte*]

in these parts. It is not $150, but the thanks will be long lasting.

[*Interprétation*]

boration et votre aide qui nous ont été fort utiles et nous désirons tous vous en remercier selon les formes. Il ne s'agit pas de $150 mais notre reconnaissance sera de longue durée.

GOVT PUBNS

BINDING SECT. JUL 2 1980